



Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen

Rainer Eppel, Martina Fink, Helmut Mahringer

Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs,
Christoph Lorenz

Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen

Rainer Eppel, Martina Fink, Helmut Mahringer

April 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich

Datenaufbereitung: Georg Böhs

Begutachtung: Thomas Horvath • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Christoph Lorenz

Inhalt

Wie die Analyse der Wirkung ausgewählter Interventionen des Arbeitsmarktservice im Rahmen des Arbeitslosenversicherungssystems und Vermittlungsprozesses auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit zeigt, können die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen durch die Unterstützung bei der Arbeitssuche – etwa durch Vermittlungsvorschläge – effektiv verbessert werden. Hingegen ist das Wirkungspotential von stärkerem Druck zu einer Arbeitsaufnahme begrenzt. Eine Verlängerung der möglichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zieht eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezuges nach sich, da Personen, die sich sonst aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen würden, länger Arbeitslosengeld beziehen. Von einer kürzeren Bezugsdauer sind ebenso wie von einem häufigeren Einsatz von Sanktionen kaum raschere Beschäftigungsaufnahmen zu erwarten. Dadurch wird eher der Austritt aus dem Arbeitskräfteangebot befördert. Die Ergebnisse weisen zudem auf einen möglichen Konflikt zwischen den Zielen einer zügigen Wiedereingliederung und der Qualität von Arbeitsverhältnissen, die Arbeitslose aufnehmen.

Rückfragen: Rainer.Eppel@wifo.ac.at, Martina.Fink@wifo.ac.at, Helmut.Mahringer@wifo.ac.at

2016/273-1/S/WIFO-Projektnummer: 6215

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 70,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59029>

Inhalt

Nicht-technische Zusammenfassung	1
1. Einleitung	1
2. Datengrundlage und untersuchte Personengruppe	3
2.1. Datengrundlage	3
2.2. Untersuchte Personengruppe	7
3. Die Wirkung eines längeren Arbeitslosengeldbezugs	9
3.1. Einführung	9
3.2. Dauer von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Österreich	15
3.3. Untersuchungsmethode	16
3.4. Deskriptive Befunde	18
3.5. Ergebnisse der Wirkungsanalyse	26
4. Die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags	34
4.1. Einführung	34
4.2. Untersuchungsmethode	36
4.3. Deskriptive Befunde	39
4.4. Ergebnisse der Wirkungsanalyse	41
5. Die Wirkung einer Maßnahmenzuweisung	47
5.1. Einführung	47
5.2. Untersuchungsmethode	48
5.3. Deskriptive Befunde	49
5.4. Ergebnisse	52
6. Die Wirkung einer Sanktion	61
6.1. Einführung	61
6.2. Untersuchungsmethode	62
6.3. Ergebnisse	67
7. Conclusio	69
Literatur	73
Anhang	75
Verzeichnis der Übersichten	90
Verzeichnis der Abbildungen	91

Nicht-technische Zusammenfassung

Fragestellung und Untersuchungsdesign

Dem Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) obliegt die Aufgabe, arbeitslose Personen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu unterstützen. Mittels Beratung, Vermittlung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen soll der Eintritt von Arbeitslosigkeit verhindert, die Dauer einer bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit reduziert sowie eine dauerhafte Reintegration in Beschäftigung unterstützt werden. Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die ebenfalls vom AMS administriert werden, dienen als teilweiser Ersatz für den Einkommensverlust. Ziel ist, während der Arbeitslosigkeit die Existenz der betroffenen Personen zu sichern, ihre Konsummöglichkeiten aufrechtzuerhalten und ihnen die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz zu ermöglichen. Gleichzeitig sollen unerwünschte Effekte dieser Existenzsicherungsleistungen auf den Anreiz zur Arbeitssuche und die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit minimiert werden. Diese beiden Zielsetzungen in Einklang zu bringen und ein mögliches Spannungsverhältnis zu vermeiden, zählt zu den zentralen Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik.

Eine umfassende theoretische und empirische Literatur belegt, dass die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, etwa hinsichtlich der Bezugsdauer und der Höhe von Lohnersatzleistungen, einen relevanten Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Qualität der anschließend aufgenommenen Arbeitsverhältnisse haben kann. Ihre letztliche Wirkung hängt allerdings weniger von einzelnen Parametern, als vielmehr vom Zusammenspiel mehrerer – in unterschiedliche Richtungen wirkender – Faktoren ab. Die Existenzsicherung durch Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ist nämlich eingebettet in ein Gesamtsystem von Unterstützungsleistungen und Bezugsbedingungen. Arbeitslose Personen erhalten neben monetären Transferleistungen auch Beratung und Vermittlungsunterstützung in der Form von Vermittlungsvorschlägen, Information über Berufe und nachgefragte Qualifikationen, Hilfe bei der beruflichen Orientierung, persönliche Beratung bei der Arbeitssuche und konkreten Bewerbungen ebenso wie Hilfe bei der Aus- und Weiterbildung. Zudem werden sie in Arbeitsmarktförderungen einbezogen. Als Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Leistungen müssen sie Kontrollmeldungen einhalten, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, aktiv nach Arbeit suchen und bereit sein, eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen. Wenn sie diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, drohen ihnen Sanktionen in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes.

In der vorliegenden Studie wird für vier ausgewählte Interventionen des AMS im Rahmen des Arbeitslosenversicherungssystems bzw. Vermittlungsprozesses überprüft, ob sie eine quantitativ nachweisbare Wirkung auf die Reintegration von arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt haben. Hierzu zählen (1) das Arbeitslosengeld (bzw. dessen maximale Bezugsdauer), (2) Vermittlungsvorschläge, (3) Zuweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und (4) Sanktionen. Mit dieser Auswahl sollen auch Erkenntnisse darüber gewonnen, welcher Einfluss von

einer Ausweitung fordernder, mit Druck zu einer Arbeitsaufnahme verbundener Elemente – etwa einer kürzeren Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld, mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Maßnahmenzuweisungen und mehr Sanktionen – zu erwarten wäre.

Je nach der betrachteten Intervention und den damit verbundenen Erfordernissen, werden unterschiedliche mikro-ökonomische Methoden zur Identifikation kausaler Effekte angewandt: ein dynamischer Matching-Ansatz, eine Instrumentalvariablenschätzung und ein Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz. Aus einer Zusammenschau der vier Wirkungsanalysen lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, wie das Gesamtsystem aus Unterstützungsleistungen und Bezugsbedingungen für Existenzsicherungsleistungen auf die Beschäftigungsintegration wirkt.

Die einheitliche Grundgesamtheit für die Analysen besteht aus allen 25- bis 64-Jährigen, die in den Jahren 2010 bis 2013 in Österreich in Arbeitslosigkeit zugingen, anfangs – auf Basis einer neuen Anwartschaft – Arbeitslosengeld bezogen, keine Einstellungszusage hatten und nach der Arbeitslosigkeit nicht bei ihrem früheren Arbeitgeber wiedereingestellt wurden. Für diese Personengruppe wird vordergründig untersucht, wie sich die betrachteten Interventionen auf ihren Abgang aus Arbeitslosigkeit auswirken. Dabei wird zwischen Abgängen in Beschäftigung einerseits und in Erwerbsinaktivität andererseits unterschieden. Wenn eine Person innerhalb von zwei Wochen nach Geschäftsfallende eine (unselbständige oder selbständige) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hat und anschließend für eine Dauer von mindestens 63 Tagen durchgehend in Beschäftigung geblieben ist, wird dies als ein Abgang in Beschäftigung kategorisiert. Alle anderen Fälle werden als Abgänge in Erwerbsinaktivität gewertet. Zusätzlich zum Abgangsverhalten wird das bei einer Arbeitsaufnahme erzielte Erwerbseinkommen betrachtet, anhand der Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage).

(1) Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Die erste der vier Analysen hat die Wirkung einer längeren maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zum Gegenstand. Diese wird anhand eines Vergleichs zwischen ähnlichen arbeitslosen Personen mit 39 bzw. 52 Wochen Anspruchsdauer untersucht. Anspruch auf 39 Wochen Arbeitslosengeldbezug haben in Österreich Arbeitssuchende ab einem Alter von 40 Jahren, sofern sie während der letzten zehn Jahre mindestens sechs Jahre beschäftigt waren. Ab-50-Jährige können das Arbeitslosengeld bis zu 52 Wochen lang beziehen, falls sie in den letzten fünfzehn Jahren zumindest neun Jahre in Beschäftigung standen. Mit dem 50. Geburtstag sieht das österreichische Arbeitslosenversicherungssystem demnach eine scharfe Altersgrenze vor, ab der sich die Anspruchsdauer sprunghaft um 13 Wochen erhöht. Diese Diskontinuität wird methodisch genutzt, um den kausalen Effekt einer Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu evaluieren.

Theoretische Wirkungsweisen

Die ökonomische Arbeitssuchtheorie sagt eine arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung eines längeren Arbeitslosengeldanspruchs voraus, die über mehrere Wirkungskanäle zustande kommen könnte:

- Durch die Möglichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, wird Arbeitslosigkeit gegenüber einer Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver. Deshalb reduzieren Arbeitslose ihre Suchanstrengungen.
- Aufgrund der durch die Leistungsansprüche gegebenen Alternativoption werden Arbeitslose wählerischer bei der Arbeitssuche. Sie erhöhen ihren „Reservationslohn“, d.h. das individuelle Mindesteinkommensniveau, bei dem sie bereit sind, eine Beschäftigungsoption zu akzeptieren.
- Durch das Arbeitslosengeld wird der durch Liquiditätsengpässe gegebene Druck zu einer raschen Arbeitsaufnahme reduziert.

Gleichzeitig gibt es theoretisch Gründe, die gegen eine arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung einer längeren maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sprechen:

- Arbeitslose haben einen Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, da sie dadurch Ansprüche auf Existenzsicherungsleistungen erwerben bzw. erhöhen. Dies gilt insbesondere für Personen, die gar keinen, einen geringen oder einen bald auslaufenden Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.
- Die Beratungs- und Vermittlungsleistungen des AMS tragen potenziell zu einer Steigerung der Effizienz der Arbeitssuche bei.
- Existenzsicherungsleistungen können über ihre soziale und materielle Stabilisierungsfunktion die Arbeitssuche erleichtern.
- Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Qualifizierungen und Beschäftigungsförderungen zielen auf eine Verbesserung der Integrationschancen ab.

Aus einer theoretischen Perspektive ist ferner denkbar, dass sich zum Zeitpunkt des Auslaufens des Arbeitslosengeldanspruchs Abgänge aus der Arbeitslosigkeit häufen. Möglicherweise warten Leistungsbeziehende mit einer Rückkehr in Beschäftigung bis zu dem Zeitpunkt, an dem sie kein bzw. nur mehr ein geringeres Nichterwerbseinkommen (hier: Arbeitslosengeld) beziehen können. Wenn sie aufgrund der Anrechnung eines Partnereinkommens gar keine oder eine im Vergleich zum Arbeitslosengeld niedrigere Notstandshilfe zu erwarten haben, könnten sie beim Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs einerseits einen verstärkten Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme haben, um einen neuerlichen Leistungsanspruch zu erwerben. Andererseits sind zu diesem Zeitpunkt auch vermehrte Abgänge in Erwerbsinaktivität denkbar, wenn sich Personen, die ihren Leistungsanspruch verlieren, nicht mehr beim AMS vormerken lassen.

Wirkung auf die Dauer des Leistungsbezugs und der Beschäftigungslosigkeit

Im Einklang mit der bisherigen, internationalen empirischen Evidenz ergibt die Wirkungsanalyse, dass sich durch eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 39 auf 52 Wochen die Dauer des Leistungsbezugs signifikant erhöht. Darüber hinaus lässt sich rund um den Zeitpunkt des Auslaufens des Arbeitslosengeldes tatsächlich ein sprunghafter Anstieg in der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit feststellen. In der 39. Woche des Leistungsbezugs und in ähnlicher Weise an den anderen Grenzen der maximalen Leistungsbezugsdauer (also in der 20., 30., 39. und 52. Woche) sind Spitzenwerte in den Abgangszahlen aus der Arbeitslosigkeit zu beobachten.

Der Effekt auf die Leistungsbezugsdauer ist allerdings nicht sehr groß: Im Durchschnitt wird sie durch eine Ausdehnung des Anspruchs von 39 auf 52 Wochen um rund 12 Tage verlängert. Das bedeutet umgerechnet, dass sich die Dauer des Leistungsbezugs pro Monat an zusätzlicher Anspruchsdauer um ca. 4 Tage erhöht. Die Dauer der Arbeitslosigkeit (Geschäftsfalldauer) nimmt mit durchschnittlich 11 Tagen in ähnlichem Ausmaß zu.

Allerdings ist die längere Leistungsbezugsdauer nicht auf verzögerte Beschäftigungsaufnahmen, sondern darauf zurückzuführen, dass Personen, die sich ansonsten aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen würden, länger Arbeitslosengeld beziehen:

- Die Ausdehnung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hat keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungsintegration. Sie resultiert nicht in einer höheren Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 6, 9 oder 18 Monaten in Erwerbstätigkeit überzugehen.
- Im Unterschied zur Leistungsbezugsdauer und Arbeitslosigkeitsdauer wird die Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung durch einen längeren Anspruch nicht erhöht. Sie verändert sich nicht signifikant, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld von 39 auf 52 Wochen ausgedehnt wird.
- Hinter den Sprüngen in der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Auslaufens des Arbeitslosengeldes verbergen sich größere Sprünge in den Übergangsraten in Erwerbsinaktivität als in Beschäftigung. Sie werden zudem rasch durch unverhältnismäßig niedrige Abgangsrate in den nachfolgenden Wochen kompensiert.

Diese Ergebnisse sprechen gegen einen ausgeprägten negativen Arbeitssuchanreizeffekt in dem in Österreich praktizierten System von Existenzsicherung, Beratung, Vermittlung und Förderung. Sie implizieren, dass eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Durchschnitt deshalb zu einer etwas längeren Leistungsbezugsdauer bzw. Arbeitslosigkeit führt, weil Personen, deren Anspruch ansonsten ausgelaufen wäre und die ohnehin beschäftigungslos geblieben wären, länger Arbeitslosengeld beziehen können und beim AMS registriert bleiben.

Der arbeitslosigkeitsverlängernde Effekt einer ausgedehnten Anspruchsdauer ist ebenso wie die Sprünge in den Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit beim Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs für Frauen mit einem Partner am stärksten ausgeprägt. Dies ist vermutlich ein Hinweis darauf, dass der Wegfall des Anspruchs auf Notstandshilfe aufgrund der Anrechnung

eines Partnereinkommens – wie das in der bedarfsgeprüften Notstandshilfe vorgesehen ist – wesentlich zur Erklärung von Rückzügen aus dem Arbeitsmarkt zu diesem Zeitpunkt beiträgt.

Der Befund einer moderaten, jedenfalls überwiegend auf einen längeren Verbleib im Arbeitsangebot zurückzuführenden Verlängerung der Leistungsbezugsdauer ist konsistent mit anderen Studien, in denen für Österreich die Wirkung einer Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von 20 auf 30 bzw. von 30 auf 39 Wochen untersucht wurde. Er unterstreicht, dass zwischen Abgängen in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität unterschieden bzw. neben der Arbeitslosigkeitsdauer auch die Dauer der Beschäftigungslosigkeit betrachtet werden muss, um ein vollständiges und nicht irreführendes Bild der Auswirkungen einer längeren Bezugsanspruchsdauer zu zeichnen.

Wirkung auf das Erwerbseinkommen

Häufig übersehen und erst in der jüngeren Vergangenheit vermehrt beachtet werden mögliche Auswirkungen des Arbeitslosengeldes auf die Qualität der aus der Arbeitslosigkeit aufgenommenen Arbeitsverhältnisse. Auch in diesem Fall ist die theoretisch von einer Ausweitung der Bezugsdauer zu erwartende Wirkung nicht eindeutig: Einerseits ermöglicht ein längerer Leistungsbezug arbeitslosen Personen eventuell, wählerischer zu sein und länger nach dem geeigneteren Job zu suchen. Sie sind nicht gezwungen, das erste Angebot zu akzeptieren, sondern haben mehr Zeit und Ressourcen, um Stellenausschreibungen zu durchsuchen oder sich für die richtige Stelle vorzubereiten. Andererseits könnte eine längere Bezugsmöglichkeit über einen negativen Suchanreizeffekt zu einer geringeren Qualität der letztlich aufgenommenen Arbeitsverhältnisse führen. Dies wäre dann der Fall, wenn mit der Dauer der Arbeitslosigkeit aus Gründen wie Humankapitalverlust oder Stigmatisierung die Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten sinken.

Gemäß der vorliegenden Wirkungsanalyse führt eine längere Arbeitslosengeldbezugsdauer zwar aufgrund geringerer Abgänge in Erwerbsinaktivität zu einer geringfügig längeren Arbeitslosigkeitsdauer, zieht aber ein im Durchschnitt um rund € 40 höheres Erwerbseinkommen bei einem Abgang in Beschäftigung nach sich. Dieses Ergebnis könnte ein Hinweis auf ein besseres Matching sein. Es deutet darauf hin, dass unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen der positive Effekt eines längeren Arbeitslosengeldbezugs gegenüber der potenziell negativen Wirkung einer längeren Arbeitslosigkeit auf die Einkommenschancen überwiegt.

(2) Wirkung eines Vermittlungsvorschlags

Theoretische Wirkungsweisen

Vermittlungsvorschläge werden im Rahmen des Beratungs- und Vermittlungsprozesses des AMS an Arbeitslose erteilt. Auch sie könnten in mehrfacher Hinsicht das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit verändern:

- Im intendierten Erfolgsfall wird die vorgeschlagene Stelle aufgenommen, und der Abgang in Arbeit erhöht sich.
- Selbst wenn die konkrete Stelle nicht aufgenommen wird, kann mit einem Vermittlungsvorschlag eine allgemeine Unterstützung oder auch „Aktivierung“ bei der Arbeitssuche verbunden sein, die eine (raschere) Beschäftigungsaufnahme fördert.
- Theoretisch ist außerdem ein „Droheffekt“ in dem Sinn denkbar, dass Arbeitslose eine vorgeschlagene Stelle ablehnen und stattdessen eine andere Beschäftigung aufnehmen oder sich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen, da sie aufgrund der Vereitelung der an sie herangetragenen Vermittlung eine Sanktion zu befürchten haben.

Wirkung auf das Abgangsverhalten

In einer zweiten Analyse wird die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität und das Erwerbseinkommen bei einer Beschäftigungsaufnahme untersucht. Dies geschieht durch einen Vergleich zwischen Personen, die in bestimmten Zeitfenstern erstmals einen Vermittlungsvorschlag erhielten, und sehr ähnlichen Personen, die in den gleichen Zeiträumen keinen Vermittlungsvorschlag erhielten. Diese Ähnlichkeit wird mittels eines Matching-Verfahrens sichergestellt und bezieht sich auf eine Fülle von Eigenschaften, die potenziell einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines Vermittlungsvorschlags und das Arbeitsergebnis haben: etwa persönliche Merkmale wie Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Gesundheitszustand, Familienstand, Nationalität und den zuletzt ausgeübten Beruf, Merkmale der Wohnregion und der lokalen Arbeitsmarktbedingungen, die bisherige Erwerbslaufbahn, frühere Förderteilnahmen und den bisherigen Geschäftsfallverlauf bis zur Intervention, einschließlich der Kontaktintensität zum AMS.

Den Ergebnissen zufolge erhöht ein Vermittlungsvorschlag signifikant und innerhalb kurzer Zeit die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Beschäftigung. Der Anteil von Arbeitssuchenden, die innerhalb der ersten 26 Wochen in Beschäftigung übertreten, erhöht sich durch die Intervention (je nach Zeitpunkt) um bis zu 8,6 Prozentpunkte. Dieser beschäftigungssteigernde Effekt ist am stärksten, wenn die Intervention gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgt. Er ist für Frauen noch stärker ausgeprägt als für Männer. Ein Vermittlungsvorschlag trägt darüber hinaus zu einer Aufrechterhaltung der Erwerbsbeteiligung bei. Er reduziert den Anteil der Personen, die sich mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. 26 Wochen nach der Intervention ist er um bis zu 3,7 Prozentpunkte niedriger als wenn es keinen Vermittlungsvorschlag gegeben hätte.

Die positive Beschäftigungswirkung eines Vermittlungsvorschlags kann sowohl das Resultat der Unterstützung bei der Arbeitssuche im Sinne eines Förderns als auch Ergebnis eines Forderns bzw. Drucks zur Aufnahme einer Beschäftigung sein. Ein (ausgeprägter) Droheffekt in der Form eines Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt lässt sich angesichts der reduzierten Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität jedenfalls nicht feststellen. Grob gesprochen, verkürzt ein Vermittlungsvorschlag die nachfolgende Arbeitslosigkeitsdauer und erweitert die im Folgejahr in unselbständiger Beschäftigung verbrachte Zeit um jeweils durchschnittlich einen Monat.

Wirkung auf das Erwerbseinkommen

Personen, die nach einem Vermittlungsvorschlag eine unselbstständige Beschäftigung aufnehmen, erzielen im Durchschnitt einen etwas geringeren Brutto-Monatsverdienst als vergleichbare Personen mit einer Arbeitsaufnahme, die keinen Vermittlungsvorschlag erhalten haben. Dies gilt in erster Linie für relativ rasche Beschäftigungsaufnahmen innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit. Hier liegt der durchschnittliche Effekt je nach Zeitpunkt des Vermittlungsvorschlags und der Beschäftigungsaufnahme in einer Größenordnung zwischen ungefähr € 30 und € 70. Danach fällt der Unterschied nur mehr gering aus.

Dieser, primär bei kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern zu beobachtende, negative Einkommenseffekt könnte darauf zurückzuführen sein, dass Arbeitslose, wenn sie einen Vermittlungsvorschlag erhalten, einen größeren Druck zu einer zügigen Arbeitsaufnahme wahrnehmen oder – in Folge vermehrter Betreuung – ihre Erwartungshaltung anpassen und daher eher auch eine geringer entlohnte Beschäftigung akzeptieren.

(3) Wirkung einer Maßnahmenzuweisung

Theoretische Wirkungsweisen

Nicht nur durch Vermittlungsvorschläge, sondern auch durch Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist theoretisch ein „Droheffekt“ denkbar. Die Bereitschaft zu einer Teilnahme ist in Österreich wie in vielen anderen OECD-Ländern Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Bei einer Vereitelung droht eine finanzielle Sanktion. Vor diesem Hintergrund könnte eine Zuweisung bereits vor Beginn einer Maßnahme dazu führen, dass Arbeitslose einer unerwünschten Teilnahme durch eine Arbeitsaufnahme oder den Austritt aus dem Arbeitsangebot zu entgehen versuchen. Allerdings ist ebenso der umgekehrte Fall denkbar, dass Arbeitslose eine Maßnahmenteilnahme anstreben und aus diesem Grund vorerst länger vorgemerkt bleiben. Sie sind dann vorübergehend – bis zu einem etwaigen Maßnahmenende – dem Arbeitsmarkt entzogen („Lock-in-Effekt“). Wenn auf eine Zuweisung eine Maßnahmenteilnahme folgt, könnte dies längerfristig die Beschäftigungsfähigkeit und folglich die Erwerbsintegration verbessern.

Wirkung auf das Abgangsverhalten

Die Wirkung einer Maßnahmenzuweisung auf Abgangsverhalten und Einkommen (nicht die längerfristige Wirkung einer eventuell darauf folgenden Maßnahmenteilnahme) wird in der gegenständlichen Studie anhand von Informationsmaßnahmen und Bildungsmaßnahmen analysiert. Sie bemisst sich, analog zur Analyse von Vermittlungsvorschlägen, an der Differenz im durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis zwischen Personen, die sich hinsichtlich einer Vielzahl potenziell für die Erwerbschancen relevanter Merkmale ähneln, aber dadurch unterscheiden, dass die einen (in einem bestimmten Zeitraum) einer Maßnahme zugewiesen wurden und die anderen nicht.

Die Wirkungsanalyse ergibt, dass von einer Maßnahmenzuweisung erstens ein ausgeprägter „Lock-in-Effekt“ und zweitens ein signifikanter arbeitsangebotssteigernder Effekt ausgeht. Unmittelbar nach einer Maßnahmenzuweisung geht die Abgangsrate in Beschäftigung signifikant zurück. Bei Informationsmaßnahmen ist dieser Effekt naturgemäß sehr kurz (weniger als ein Monat), da sie nicht lange dauern. Bei anderen, längeren Bildungsmaßnahmen hält die Wirkung länger an, da ein erheblicher Teil der Betroffenen nach der Zuweisung auch tatsächlich an der Maßnahme teilnimmt und währenddessen nicht oder zumindest in geringerem Ausmaß für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung steht.

Personen mit Zuweisung zu einer Informationsmaßnahme sind 26 Wochen danach (je nach Zeitpunkt der Intervention) mit einer im Durchschnitt um bis zu 4,5 Prozentpunkte verringerten Wahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergegangen. Bei einer Bildungsmaßnahme ist eine Reduktion um bis zu 7,0 Prozentpunkte festzustellen.

Trotz eines kurzen Nachbeobachtungszeitraums ist bereits erkennbar, dass nach wenigen Monaten ein entgegengesetzter Trend einsetzt: Die Personen mit einer Maßnahmenzuweisung holen hinsichtlich ihrer Abgangsrate in Beschäftigung auf. Diese Beobachtung lässt vermuten, dass mit einer Maßnahmenzuweisung längerfristig eine positive Integrationswirkung einhergeht. Gemäß der verfügbaren nationalen und internationalen Evidenz zeitigen Bildungsmaßnahmen typischerweise anfängliche negative „Lock-in-Effekte“ und erhöhen aufgrund dessen erst mit zeitlicher Verzögerung die Erwerbsintegration der Geförderten.

Ein ausgeprägter „Droheffekt“ von Maßnahmenzuweisungen lässt sich nicht nachweisen. Dazu müsste die Abgangsrate in Beschäftigung oder in Erwerbsinaktivität steigen. Beides ist jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil: Personen bleiben nach einer Maßnahmenzuweisung länger arbeitslos vorgemerkt. Sie gehen nicht nur seltener in Beschäftigung ab, sondern weisen auch eine geringere Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität auf: Der Anteil von Arbeitssuchenden, die innerhalb der ersten 26 Wochen in eine erwerbsferne Position übertreten, reduziert sich durch eine Zuweisung zu einer Informationsmaßnahme um bis zu 5,4 Prozentpunkte, durch Zuweisung zu einer Bildungsmaßnahme um bis zu 5,8 Prozentpunkte. Die Betroffenen sind signifikant länger arbeitslos und im Jahr nach der Intervention weniger in unselbständiger Beschäftigung. Sollte ein „Droheffekt“ zum Tragen kommen, dann wird dieser klar durch den „Lock-in-Effekt“ dominiert. Maßnahmenzuweisungen haben einen anhaltenden arbeitsangebotssteigernden Effekt.

Wirkung auf das Erwerbseinkommen

Ähnlich wie ein Vermittlungsvorschlag, senkt auch eine Maßnahmenzuweisung das monatliche Erwerbseinkommen bei einer Beschäftigungsaufnahme. Dieser negative Einkommenseffekt tritt wiederum hauptsächlich bei relativ raschen Abgängen in Arbeit zutage. Möglicherweise wird bei einem kleineren Teil von Personen durchaus ein „Droheffekt“ wirksam in dem Sinn, dass sie eine Arbeit aufnehmen und dabei auch eine niedrigere Entlohnung akzeptieren, um einer unerwünschten Maßnahmenteilnahme zu entgehen. Die Höhe des negativen Einkommenseffekts variiert nicht nur nach der Dauer bis zu einer Beschäftigungsaufnahme,

sondern auch nach Maßnahmenart und Zeitpunkt der Intervention. Er weist Werte zwischen € -5 und € -106 auf, die großteils statistisch signifikant sind.

(4) Wirkung einer Sanktion

Theoretische Wirkungsweisen

Sanktionen in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes könnten aus einer theoretischen Perspektive die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen, indem sie zum einen die Suchanstrengungen und zum anderen den „Reservationslohn“ erhöhen: jenes Lohnniveau, ab dem Arbeitslose bereit sind, eine Arbeit anzunehmen. In der Literatur wird zwischen einem „Ex-Ante-Effekt“ und einem „Ex-Post-Effekt“ unterschieden:

- Bereits die Androhung einer Sanktion könnte dazu führen, dass Individuen ihre Suchbemühungen verstärken, um eine Leistungskürzung zu vermeiden („Ex-Ante-Effekt“).
- Darüber hinaus ist denkbar, dass Sanktionen nach einer bereits erfolgten Sanktionierung – also während einer Sperre des Arbeitslosengeldes – den Anreiz zur Arbeitssuche erhöhen, indem sie den relativen monetären Nutzen der Arbeitslosigkeit gegenüber einer Arbeitsaufnahme reduzieren („Ex-Post-Effekt“).

Wirkung auf das Abgangsverhalten

In der vierten Analyse wird untersucht, wie sich eine Leistungssperre aufgrund einer Meldeversäumnis (§ 49 AIVG), der Ablehnung einer Arbeitsaufnahmen oder Schulungsmaßnahme (§ 10 AIVG) oder gänzlicher Arbeitsunwilligkeit (§ 9 AIVG) auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit auswirkt. Methodisch gelangt ein Instrumentalvariablenansatz zur Anwendung, bei dem eine ausgeprägte exogene Variation in regionalen Sanktionsraten zur Identifikation kausaler Effekte genutzt wird.

Gemessen wird mit diesem Ansatz nicht die durchschnittliche Wirkung einer Sanktion für die Gesamtheit aller sanktionierten Personen, sondern die durchschnittliche Wirkung einer Sanktion spezifisch für jene Subgruppe, die (ausschließlich) bei einem häufigeren Einsatz von Sanktionen in einer Region sanktioniert wird. Die Wirkungsanalyse gibt somit Aufschluss darüber, wie sich eine vermehrte Verwendung dieses Mittels auf die von einer solchen Änderung betroffenen Arbeitssuchenden auswirken würde.

Die Ergebnisse aus zwei Schätzvarianten lassen keine großen Effekte von Sanktionen auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit erwarten. Allenfalls sinkt kurzfristig – in den Monaten nach einer Sanktion – die Abgangsrate in Beschäftigung und steigt die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität. Die im Jahr nach der Intervention in Beschäftigung bzw. in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit bleibt weitgehend unverändert.

Ein intensiverer Einsatz von Sanktionen wäre demnach im österreichischen institutionellen Kontext kein aussichtsreiches Mittel, um die Reintegration in Beschäftigung zu erhöhen. Eher wäre damit zu rechnen, dass dadurch ein häufigerer Rückzug aus dem Arbeitsmarkt verursacht würde.

Gesamtschau der Ergebnisse

Eine Gesamtschau der vier Wirkungsanalysen legt den Schluss nahe, dass sich durch Unterstützung bei der Arbeitssuche die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen effektiv verbessern lassen, wogegen das Wirkungspotenzial von stärkerem Druck zu einer Arbeitsaufnahme begrenzt ist. Eine kürzere Arbeitslosengeldbezugsdauer oder mehr Sanktionen lassen kaum mehr Beschäftigung erwarten. Wenn, dann werden Arbeitslose dadurch eher aus dem Arbeitsmarkt gedrängt als dass sie rascher eine Beschäftigung aufnehmen.

Ein Vermittlungsvorschlag fördert deutlich die Beschäftigungsintegration. Das könnte zum Teil auch auf einen damit einhergehenden, verstärkten Druck zu einer Arbeitsaufnahme zurückzuführen sein. Maßgeblicher dürfte aber die mit dieser Intervention einhergehende Unterstützung bei der Arbeitssuche sein, da ein Vermittlungsvorschlag im Durchschnitt nicht zu häufigeren Rückzügen aus dem Arbeitsmarkt führt, die für einen ausgeprägten Droheffekt dieser Interventionsart sprechen würden. Er trägt im Gegenteil zur Aufrechterhaltung der Erwerbsbeteiligung und zu häufigeren Beschäftigungsaufnahmen bei.

Auch bei einer Maßnahmenzuweisung scheint Druck nicht das entscheidende Element zu sein. Denn weder steigt kurzfristig die Beschäftigung, noch der Abgang in Erwerbsinaktivität. Vor allem die Zuweisung zu einer Bildungsmaßnahme, die typischerweise erheblich länger dauert als eine Informationsmaßnahme, hat einen ausgeprägten „Lock-in-Effekt“. Wenn auf eine Zuweisung eine tatsächliche Maßnahmenteilnahme folgt und dadurch das Humankapital der Geförderten erhöht wird, sollte dies längerfristig die Beschäftigungschancen erhöhen.

Die Ergebnisse der vier Wirkungsanalysen deuten darauf hin, dass von einem erhöhten Druck zu Arbeitsaufnahmen keine große Beschäftigungswirkung zu erwarten ist, weil eine etwaige Anreizproblematik bereits weitgehend durch das Gesamtsystem aus Unterstützungsleistungen und Bezugsbedingungen in Arbeitslosenversicherung bzw. Arbeitsvermittlung entschärft wird. Offensichtlich schaffen diese institutionellen Rahmenbedingungen eine geeignete Balance zwischen fördernden und fordernden Elementen.

Ein längerer Anspruch auf Arbeitslosengeld wirkt sich tendenziell positiv auf das Erwerbseinkommen aus. Umgekehrt ziehen ein Vermittlungsvorschlag und eine Maßnahmenzuweisung unter Personen mit raschen Arbeitsaufnahmen Einkommenseinbußen nach sich. Diese Ergebnisse verweisen auf einen möglichen Konflikt zwischen den Zielen einer zügigen Wiedereingliederung und der Qualität von Arbeitsverhältnissen, die Arbeitslose aufnehmen. Ein einseitiger Fokus auf rasche Arbeitsaufnahmen ginge demnach tendenziell auf Kosten der Qualität der Beschäftigungsintegration.

1. Einleitung¹

Fragestellung

Eine umfassende theoretische und empirische Literatur belegt, dass die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, etwa hinsichtlich der Bezugsdauer und Höhe von Lohnersatzleistungen, einen relevanten Einfluss auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit und die Qualität von Arbeitsverhältnissen hat (vgl. *Tatsiramos – van Ours, 2012, Moffitt 2014*).

Ähnliches lässt sich für die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen feststellen. Neben Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung bei der Arbeitssuche (*Kluve 2010, Card – Kluve – Weber 2010, 2015*), spielt der konkrete Vermittlungsprozess eine Rolle. Dieser ist vielschichtig und umfasst eine große Bandbreite an Aktivitäten, mit denen Einfluss auf die Suchstrategien und die Beschäftigungsfähigkeiten der Arbeitslosen genommen werden soll. Dazu zählen Vermittlungsvorschläge, Information über Berufe und nachgefragte Qualifikationen, Hilfe bei der beruflichen Orientierung, persönliche Beratung bei der Jobsuche und konkreten Bewerbungen ebenso wie Hilfe bei der Aus- und Weiterbildung.

Es gibt bereits empirische Hinweise darauf, dass sich die Häufigkeit von Kontakten zwischen Arbeitssuchenden und ArbeitsvermittlerInnen sowie die Betreuungsrelation auf die Arbeitslosigkeitsdauer und die Beschäftigungsintegration der Arbeitssuchenden auswirkt (*Hainmueller et al., 2015; Hofmann et al. 2014; Koning 2009; Pedersen – Rosholm – Svarer, 2012; van den Berg – Kjærsgaard – Rosholm, 2012*). Sowohl quantitative Aspekte der Beratung und Vermittlung als auch qualitative Facetten wie der soziale Hintergrund, die Einstellungen und spezifischen Herangehensweisen der Beraterinnen und Berater dürften eine Rolle spielen (*Hofmann et al., 2014; Martin, 2015*).

Der Beratungs- und Vermittlungsprozess dient neben der Unterstützung bei der Arbeitssuche auch der Überprüfung der Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen. Für den Fall, dass die erwarteten Suchbemühungen ausbleiben oder ein akzeptables Stellen- bzw. Maßnahmenangebot ausgeschlagen wird, sind Sanktionen in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes vorgesehen. Diese Überwachung der Bezugsvoraussetzungen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und mögliche Sanktionen könnten zum einen die Intensität, mit der Arbeitslose nach Arbeit suchen, und zum anderen ihre Stellenannahmebereitschaft beeinflussen. In der Literatur wird zwischen einem „Ex-Ante-Effekt“, also dem Effekt einer Androhung von Sanktionen, und einem „Ex-Post-Effekt“ – der Wirkung einer tatsächlich verhängten Sanktion – unterschieden.

Ähnlich wie die Androhung einer Sanktion, könnte bereits die Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme eine Verhaltensänderung bewirken, wenn Arbeitslose versuchen durch eine Arbeitsaufnahme oder einen Austritt aus dem Arbeitsangebot die Teilnahme an einer unerwünschten Förderung zu vermeiden („Droheffekt“). Auch eine Untersuchung dieses

¹) Das Projektteam bedankt sich bei Karin König und Horst Friedrich vom AMS für wertvolle Unterstützung bei datenbezogenen Fragen.

Verhaltens kann daher Hinweise auf die Auswirkung von Verpflichtungen der Arbeitssuchenden liefern. Umgekehrt ist allerdings ebenso ein „Lock-in-Effekt“ denkbar, der darin besteht, dass Arbeitslose eine Maßnahme anstreben und abschließen möchten, sodass sie bereits vorher und während der Teilnahme eine verringerte Abgangsneigung haben.

In der vorliegenden Studie wird für ausgewählte Interventionen des Arbeitsmarktservice Österreich im Rahmen des Arbeitslosenversicherungssystems bzw. des Vermittlungsprozesses von Arbeitssuchenden (Kernprozess 1) überprüft, ob sie eine quantitativ nachweisbare Wirkung auf die Reintegration der Arbeitslosen haben. Zu diesen zählen (1) die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bzw. der Übergang vom Arbeitslosengeld zur Notstandshilfe), (2) Sperren nach § 9, 10 oder 49 AIVG, (3) Vermittlungsvorschläge und (4) Zuweisungen zu Kursmaßnahmen. Mit dieser Auswahl sollen auch Erkenntnisse darüber gewonnen, welcher Einfluss von einer Ausweitung fordernder, mit Druck zu einer Arbeitsaufnahme verbundener Elemente – etwa einer kürzeren Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld, mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Maßnahmenzuweisungen und mehr Sanktionen – zu erwarten wäre.

Der Hauptfokus liegt auf Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit einerseits und in Erwerbsinaktivität andererseits. Zusätzlich wird, anhand des Einkommens aus unselbständiger Beschäftigung, die Wirkung der ausgewählten Interventionen auf die Qualität der auf den Geschäftsfall folgenden Arbeitsverhältnisse untersucht.

Untersuchungsmethoden

Ungeachtet der zunehmenden Verfügbarkeit umfangreicherer Mikrodaten, die für eine überzeugende Evaluierung unabdingbar sind, ist es nicht trivial, die Ursächlichkeit von Effekten empirisch zu belegen. Mittels statistischer Methoden lässt sich relativ problemlos feststellen, ob zwischen einer Intervention und einem bestimmten Arbeitsmarktergebnis ein Zusammenhang besteht. Wesentlich komplexer ist jedoch die Frage, ob dieser statistische Zusammenhang – eine Korrelation – auch als der kausale Effekt der Intervention auf die Ergebnisgröße interpretiert werden kann. Von einer kausalen Wirkung wird dann gesprochen, wenn sich Arbeitsmarktergebnisse eindeutig und ausschließlich auf eine Intervention zurückführen lassen. Die Schwierigkeit liegt darin, dass auch viele andere Faktoren gleichzeitig Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration ausüben und damit eine Beobachtung einzelner Wirkungszusammenhänge überlagern.

Wenn zum Beispiel primär arbeitslose Personen mit schwerwiegenderen Vermittlungshindernissen an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen, wird sich über verschiedene Individuen hinweg ein negativer Zusammenhang zwischen Maßnahmenteilnahme und Beschäftigungserfolg finden. Der Grund für diesen negativen Zusammenhang dürfte dann aber weniger in der Ineffektivität der Maßnahme als vielmehr darin liegen, dass die TeilnehmerInnen von vornherein vergleichsweise schlechte Arbeitsmarktchancen hatten. Die Arbeitslosen nehmen an der Maßnahme teil, weil sie schwerer zu vermitteln sind – nicht umgekehrt („umgekehrte Kausalität“).

In den vergangenen Jahrzehnten ist ein wissenschaftliches Instrumentarium entwickelt und zunehmend eingesetzt worden, das darauf abzielt, die Effekte von Politikmaßnahmen zu untersuchen und hierbei tatsächliche kausale Wirkungen von anderweitig verursachten Zusammenhängen zu unterscheiden (vgl. Kugler – Schwerdt – Wößmann, 2014). In der vorliegenden Studie werden je nach der betrachteten Intervention und den damit verbundenen Erfordernissen drei unterschiedliche ökonometrischen Evaluierungsmethoden angewandt: ein (dynamisches) Matching-Verfahren, ein Instrumentvariablen-Ansatz und ein Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz.

In den jeweiligen Analyseabschnitten wird ein Überblick über die grundlegende Idee und Intuition dieser Forschungsmethoden vermittelt. Der Anhang enthält zusätzliche Detailinformationen zum empirischen Untersuchungsdesign.

Aufbau des Berichts

Entsprechend der vier untersuchten Interventionen ist der vorliegende Bericht in vier Analyse-teile gegliedert. Diese enthalten jeweils eine kurze Beschreibung der theoretisch zu erwartenden Wirkung und – soweit vorhanden – der bisher verfügbaren empirischen Evidenz, eine Erläuterung der Grundidee der angewandten Methode, sowie eine Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsanalyse. Den vier Analyseteilen vorangestellt ist eine Beschreibung der allgemeinen Datengrundlage und der für alle Analysen einheitlichen Grundgesamtheit.

2. Datengrundlage und untersuchte Personengruppe

2.1. Datengrundlage

Verknüpfung von Individualdaten des AMS und des Hauptverbandes

Für die vier Teilanalysen wurden zwar jeweils unterschiedliche Teildatensätze aufgebaut, dies aber ausgehend von einer gemeinsamen Datenbasis mit Informationen aus AMS-Daten einerseits und Informationen aus den Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger andererseits. Aus Daten des AMS stammen umfassende anonymisierte Informationen zu den Arbeitslosen, Arbeitslosigkeitshistorien, Vermittlungsaktivitäten und Teilnahmen an AMS-Förderungen. Auf die regelmäßig am WIFO aufbereiteten, bereinigten und gewarteten Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger wurde zurückgegriffen, um Erwerbshistorien im Detail abbilden und zudem Einkommens- und Dienstgeberinformationen verwenden zu können.

Zur Erfassung von Förderungen des Sozialministeriumsservice (SMS) wurde ergänzend auf eine vom Sozialministerium bereitgestellte Tabelle zurückgegriffen, die diese Förderinformationen berücksichtigt. Informationen zur Wohnortregion der Arbeitslosen wurden ferner den Regionalen Gesamtrechnungen, der Bevölkerungsstatistik, der Abgestimmten Erwerbsstatistik und der Arbeitsstättenzählung der Statistik Austria entnommen.

Konstruktion von Geschäftsfällen und Priorisierung von Erwerbszuständen

Ausgangspunkt der Betrachtung sind nicht einzelne Vormerkepisoden der Arbeitslosigkeit, sondern Geschäftsfälle. Diese wurden nach der im AMS angewandten Logik konstruiert. Das heißt: Alle Episoden der Status „AL“ („arbeitslos“), „AG“ („Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße“), „LS“ („lehrstellensuchend“), „SC“ („in Schulung“), „SF“ („BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums“) und „SR“ („Schulung Reha mit Umschulungsgeld“) mit Unterbrechungen von maximal 62 Tagen wurden zu einem Geschäftsfall zusammengefasst.

Für die Analyse von Erwerbsverläufen ist es notwendig pro Person und Tag einen eindeutigen Erwerbszustand zu bestimmen. Dies ist auf Basis der in Übersicht 14 dargestellten Hierarchisierung erfolgt, an deren oberster Stelle jene sechs Vormerkstatus stehen, die einen Geschäftsfall begründen.

Ergebnisvariablen der Wirkungsanalysen

(1) Abgänge in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität

Die Wirkung der betrachteten AMS-Interventionen wird primär anhand der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (einem Geschäftsfall) in Beschäftigung einerseits und in Erwerbsinaktivität andererseits untersucht. Ein Abgang aus einem Geschäftsfall liegt dann vor, wenn seit dem Ende der letzten erfassten Vormerkung (geschäftsfallbegründender Vormerkstatus) bereits mehr als 62 Tage vergangen sind (Unterbrechung von mehr als 62 Tagen). Das Beobachtungsfenster reicht bis Ende Juni 2015. Bis dahin müssen seit dem Ende der letzten Vormerkung bereits mehr als 62 Tage vergangen sein, damit ein Geschäftsfallabgang erfasst ist.

Die Unterscheidung zwischen einem Abgang in Beschäftigung und einem Abgang in Erwerbsinaktivität erfolgt anhand der folgenden Definition:

- Ein Abgang in Beschäftigung liegt vor, wenn die arbeitslose Person innerhalb von zwei Wochen nach Geschäftsfallende eine (unselbständige oder selbstständige) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt und anschließend für eine Dauer von mindestens 63 Tagen durchgehend in Beschäftigung verbleibt (bei einem oder unterschiedlichen DienstgeberInnen).
- Ein Geschäftsfallabgang ohne Übergang in eine Beschäftigung im obigen Sinne wird als Abgang in Erwerbsinaktivität gewertet.

Diese Definition orientiert sich an der Frist für die Beendigung eines Geschäftsfalles. Sie setzt für eine Wertung als Übergang in Beschäftigung voraus, dass eine Person nach einem Abgang aus Arbeitslosigkeit nicht nur sehr kurz, sondern zumindest länger als 62 Tage und in diesem Sinn „stabil“ beschäftigt war, wenn auch nicht notwendigerweise durchgehend beim gleichen Dienstgeber.

Im Falle eines solchen Abgangs in Beschäftigung wird (teilweise) zwischen einer ungeforderten unselbständigen Beschäftigung, einer geförderten unselbständigen Beschäftigung am 1. bzw. 2. Arbeitsmarkt und einer selbstständigen Beschäftigung differenziert. Berücksichtigt sind dabei sowohl AMS-, als auch SMS-Förderungen.

(2) Geschäftsfall- bzw. Leistungsbezugsdauer

Für einen Teil der Analysen wird als eine Ergebnisvariable die Brutto-Geschäftsfalldauer (bzw. die nach einer Intervention verbleibende Brutto-Geschäftsfalldauer) herangezogen, d.h. die Gesamtzahl aller Tage vom Geschäftsfallbeginn bis zum Geschäftsfallende, einschließlich Vormerkunterbrechungen während des Geschäftsfalls aus Gründen wie Krankheit oder einer kurzen Beschäftigung. Vereinzelt wird ergänzend die Netto-Geschäftsfalldauer, also die Tagessumme ohne Vormerkunterbrechungen, ausgewiesen.

Demgegenüber wird für die Analyse von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe hauptsächlich die Leistungsbezugsdauer herangezogen. Diese wird besonders exakt berechnet, um den Zeitpunkt des Auslaufens des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und des Übergangs zur Notstandshilfe möglichst korrekt zu verorten. De facto wird die bisherige „Netto-Leistungsbezugsdauer“ ermittelt, indem zwischenzeitliche Unterbrechungen des Leistungsbezugs ohne Kürzung der zuerkannten Dauer heraus gerechnet werden²⁾. Die Exaktheit dieser Messung stellt die herausragende Neuerung gegenüber bisherigen nationalen wie internationalen Studien dar und trägt der Wichtigkeit, die die Art der Messung der Dauer bis zu einem Übergang annehmen kann, Rechnung (Card – Chetty – Weber, 2007)³⁾.

Zusätzlich zu Geschäftsfalldauer und Leistungsbezugsdauer wird bei der Analyse des Arbeitslosengeldes außerdem noch die Dauer bis zu einer Beschäftigungsaufnahme (mit anschließendem Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen) betrachtet.

(3) Erwerbseinkommen

Als ein Indikator für die Qualität der (auf einen Geschäftsfall folgenden) Arbeitsverhältnisse wird das monatliche Einstiegseinkommen bei einem Abgang in eine sozialversicherungspflichtige unselbstständige Beschäftigung herangezogen. Dieses wird anhand der in den Daten des Hauptverbandes erfassten Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung (ohne Sonderzahlungen) bis zur Höchstbeitragsgrundlage bestimmt. Die Relevanz, auch qualitative Aspekte zu betrachten, wird durch bisherige Untersuchungen, die auf einen möglichen Trade-Off zwischen einer zügigen Wiedereingliederung von Arbeitslosen und der Qualität von Arbeitsverhältnissen hindeuten, unterstrichen (Eppel et al., 2012; Martin, 2015).

²⁾ Es handelt sich dabei um Zeiten des Bezugs folgender Leistungen, die nicht auf die konsumierte Leistungsbezugsdauer angerechnet wurden: Arbeitslosengeld bei Teilnahme an einer Reha-Maßnahme (AB), Schulungs-Arbeitslosengeld (AD, AS), Ausbildungs-Arbeitslosengeld ohne Schulbesuch (AF), Ausbildungs-Arbeitslosengeld mit Schulbesuch (AJ), Schulungs-Arbeitslosengeld aus Altersgründen (AG), Arbeitslosengeld als Vorschuss auf Kündigungsentschädigung oder Übergangsgeld (AK). Nicht extra angeführt sind hier Leistungsarten, bei deren Bezug Personen ohnehin aus der analysierten Grundgesamtheit ausgeschlossen wurden (wie z.B. Arbeitslosengeld als Vorschuss auf eine Invaliditätspension).

³⁾ Card – Chetty – Weber (2007) zeigen sowohl anhand einer Meta-Analyse der bisherigen Literatur als auch einer eigenen Analyse für Österreich, dass es für die Stärke des gemessenen Sprungs in der Abgangsrate zum Zeitpunkt des Auslaufens des Arbeitslosengeldes einen signifikanten Unterschied macht, wie Arbeitslosigkeitsepisoden gemessen werden. Die ermittelten Sprünge sind im Allgemeinen kleiner, wenn sie anhand der Zeit bis zur nächsten Beschäftigung (Dauer der Beschäftigungslosigkeit) gemessen werden als anhand der Dauer der Arbeitslosigkeit. Der Grund ist, dass viele Personen nicht in Beschäftigung, sondern in eine erwerbsferne Position abgehen.

(4) Ergänzende Erwerbsindikatoren

In einem Teil der Analysen werden die Abgangsdaten in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität und die Geschäftsfall- bzw. Leistungsbezugsdauer durch weitere Indikatoren der Erwerbsintegration ergänzt. Hierzu zählen etwa der konkrete Erwerbsstatus zu bestimmten Stichtagen und Erwerbsvolumina (Ungeförderte Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) in einem Einjahreszeitraum nach einer Intervention.

Kontrollvariablen

Um die eingangs beschriebene Trennung zwischen der kausalen Wirkung einer Intervention und anderweitig verursachten Zusammenhängen zwischen Intervention und Arbeitsmarktergebnis zu bewerkstelligen, wird in den Wirkungsanalysen für zahlreiche Merkmale kontrolliert, in denen sich die Arbeitslosen mit bzw. ohne Intervention potenziell unterscheiden und die potenziell mit den Integrationschancen Arbeitsloser in Zusammenhang stehen. Zu diesen zählen:

- Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs (Quartal, Jahr) und Geschäftsfalldauer bis zu einer Intervention,
- Zone zu Geschäftsfallbeginn,
- Höhe des zu Geschäftsfallbeginn bezogenen Arbeitslosengeldes,
- Bezug einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) zu Geschäftsfallbeginn,
- personenbezogene Merkmale (Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Behinderungen und gesundheitliche Einschränkungen, Familienstand, Kinder, Wiedereinstieg, Nationalität, Einbürgerung, zuletzt ausgeübter Beruf, etc.)⁴⁾,
- detaillierte Erwerbshistorien (Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten 2, 5, 10 bzw. 15 Jahren vor Geschäftsfallzugang: registrierte Arbeitslosigkeit, Schulung, geförderte unselbstständige Beschäftigung am 1. bzw. 2. Arbeitsmarkt, ungeförderte unselbstständige Beschäftigung, selbstständige Beschäftigung, Pension, sonstige gesicherte erwerbsferne Position, ausschließliche geringfügige Beschäftigung),
- Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbstständiger Beschäftigung in den letzten 2, 5 bzw. 10 Jahren vor Geschäftsfallzugang,
- Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang (zeitliche Distanz, Einkommen, Branche),
- Fördermaßnahmen unterschiedlichen Typs (Aktive Arbeitssuche, Berufliche Orientierung, Qualifizierung, Beihilfe zu den Kurskosten, externe Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, Sozialökonomischer Betrieb/Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt, Jugendausbildung) in den letzten 6 Monaten bzw. 2 Jahren vor Geschäftsfallzugang,
- Kontakte zum AMS und erhaltene Vermittlungsvorschläge in der Zeit zwischen Geschäftsfallzugang und Intervention,

⁴⁾ Personenbezogene Merkmale werden zum Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs gemessen. Falls zu diesem Stichtag keine Information vorliegt, wird bei zeitunveränderlichen Merkmalen die nächstgelegene Information aus der Vergangenheit bzw. Zukunft herangezogen.

- Erwerbszustände (registrierte Arbeitslosigkeit, Schulung, Beschäftigung, etc.) in der Zeit zwischen Geschäftsfallzugang und Intervention,
- Merkmale der Wohnregion, darunter insbesondere Indikatoren der regionalen Arbeitsmarktbedingungen und auch des Firmenumfelds, auf unterschiedlichen Ebenen:
 - Bundesland,
 - Arbeitsmarktbezirk: Regionstyp⁵⁾, Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Altersgruppen, Anteil der niedrig/mittel/hochqualifizierten sowie der gesundheitlich beeinträchtigten Personen an den Arbeitslosen (Struktur der Arbeitslosen), Langzeitarbeitslosen-Quote nach Geschlecht, durchschnittliches Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfe-Leistungsniveau, Stellenandrangsziffer nach Geschlecht, Durchschnitt und Verteilung der Brutto-Geschäftsfalldauer, Häufigkeit von Wiedereinstellungen beim früheren Arbeitgeber,
 - NUTS-3-Ebene: Bevölkerungsdichte und Bruttoregionalprodukt (BRP) pro Kopf (zu laufenden Preisen)⁶⁾,
 - Politischer Bezirk: Anteil ausländischer Staatsangehöriger, Erwerbstätigenquote der 15- bis 64-Jährigen, Anteil der Personen mit Sekundar- bzw. Tertiärabschluss, Anteil der AuspendlerInnen an den aktiv Erwerbstätigen, Zahl der Unternehmen, Zahl der Arbeitsstätten und Zahl der Beschäftigten in den Arbeitsstätten (jeweils zum Stand 2013).

2.2. Untersuchte Personengruppe

Auswahl der Grundgesamtheit

Die Wirkung der vier ausgewählten AMS-Interventionen wird anhand von 25- bis 64-jährigen Arbeitslosen mit Geschäftsfallzugang in den Jahren 2010 bis 2013 in Österreich ermittelt. Damit erfolgt die Analyse nahezu am aktuellen Rand. Gleichzeitig ist in allen Fällen ein ausreichend langer Nachbeobachtungszeitraum nach einer Intervention gegeben. Es können Erwerbsverläufe bis zur Mitte des Jahres 2015 und Einkommen (Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung) bis einschließlich 2013 vollständig beobachtet werden. Grund für die altersmäßige Einschränkung ist, dass für jüngere Menschen unter 25 Jahren weniger Informationen zur bisherigen Erwerbslaufbahn vorliegen und Schätzergebnisse daher weniger abgesichert sind. Aus einem ähnlichen Grund werden Lehrstellensuchende von der Analyse ausgeschlossen.

Der Fokus aller Analysen liegt auf Personen, die zu Beginn der Arbeitslosigkeit (im ersten Monat) eine Arbeitslosengeldleistung der folgenden Art beziehen: Arbeitslosengeld (AL), Schulungs-Arbeitslosengeld (AD bzw. AS), Schulungs-Arbeitslosengeld aus Altersgründen (AG), Arbeitslosengeld als Vorschuss auf Kündigungsentschädigung oder Übergangsgeld (AK), Arbeitslosengeld bei Arbeitssuche im EU-Raum (AM), Alters-Arbeitslosengeld für eine Krisenre-

⁵⁾ Zum einen am WIFO gebräuchliche Unterscheidung in „Metropole“, „Großstadt“, „Umland“, „Mittelstadt“, „Intensive Industrieregion“, „Intensive Tourismusregion“, „Extensive Industrieregion“, „Touristisches Randgebiet“ und „Industrialisiertes Randgebiet“, zum anderen Unterscheidung in die vom AMS entwickelten Cluster „Großstädte“, „Regionale Zentren“, „Regionale Zentren mit hoher Dynamik“, „Kleinere Regionen“, „Kleinere Regionen mit hoher Dynamik“ und „Saisondominierte Regionen“.

⁶⁾ Für Geschäftsfall-Zugänge des Jahres 2013 wird das BRP aus 2012 herangezogen.

gion (AZ), Arbeitslosengeld bei Teilnahme an einer Reha-Maßnahme (AB), Ausbildungs-Arbeitslosengeld ohne (AF) bzw. mit Schulbesuch (AJ)⁷⁾. Berücksichtigt sind ausschließlich Neuzuerkennungen, d.h. Personen mit einer neuen Anwartschaft auf Arbeitslosengeld und einer zuerkannten, bisher gänzlich unausgeschöpften Bezugsdauer von – je nach Alter und erfüllten Versicherungszeiten – exakt 20 Wochen (140 Tagen), 30 Wochen (210 Tagen), 39 Wochen (273 Tagen) oder 52 Wochen (365 Tage). Dies schließt sowohl Personen mit einem erstmaligen als auch Personen mit einem wiederholten Bezug von Arbeitslosengeld mit ein.

Aus der untersuchten Personengruppe ausgeschlossen werden Personen mit einer Einstellungszusage zum Zeitpunkt des Zugangs in Arbeitslosigkeit, da die Betroffenen in der Regel bereits eine Arbeit gefunden haben und ein Abgang aus der Arbeitslosigkeit somit nicht (eindeutig) der betrachteten AMS-Intervention zugeschrieben werden kann. Das gleiche gilt für Personen, die bis zum Ende des Beobachtungsfensters (30. Juni 2015) verstorben sind, sowie für Personen, bei denen in den Daten zentrale Informationen fehlen (Geschlecht, Ausbildung, regionale Geschäftsstelle). Zusätzlich zu den Personen mit einer offiziellen, in den AMS-Daten dokumentierten Einstellungszusage werden außerdem diejenigen Personen nicht berücksichtigt, die ohne eine derartige Zusage unmittelbar nach einem Abgang aus der Arbeitslosigkeit zu dem Betrieb zurückkehren, bei dem sie zuletzt beschäftigt waren („Recall“).

Diese Auswahlkriterien ermöglichen die Analyse einer relativ homogenen Gruppe von arbeitslosen Personen, die in den letzten ein bis zwei Jahren in einem bestimmten Mindestausmaß in arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung waren und im Laufe ihres Geschäftsfalls potenziell einen Übergang von einem Arbeitslosengeld- zu einem Notstandshilfebezug verzeichneten.

Im Anhang ist die Auswahl der untersuchten Personengruppe im Detail dokumentiert (siehe Übersicht 15). Die finale Grundgesamtheit besteht aus 583.788 Geschäftsfällen (davon 49,3% Frauen) von 507.265 Personen (davon 50,1% Frauen).

Charakteristika der Grundgesamtheit

Die untersuchte Personengruppe ist im Anhang ausführlicher beschrieben (Übersicht 16). Die betrachteten Geschäftsfälle lassen sich, kurz gefasst, wie folgt charakterisieren:

- 95,1% endeten während des Beobachtungszeitraums (bis 30.6.2015).
- Für knapp zwei Drittel (64,2%) ist ein Abgang in (hauptsächlich ungeforderte) Beschäftigung erfasst, bei 30,9% ein Abgang in Erwerbsinaktivität (vgl. Übersicht 17).

⁷⁾ Nicht enthalten sind u.a. Personen mit dem Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe als Pensionsvorschuss (Alterspension, Invaliditätspension, Sonderruhegeld) oder einer Umwandlung eines solchen Bezugs in Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe (AA, AE, AI, AP, AR, AV, AW, AX, Na, NE, NI, NP, NR, NV, NW, NX). Ebenso wenig berücksichtigt wird Arbeitslosengeld nach einer beruflichen Rehabilitation (AQ), das deutlich länger als im Regelfall bezogen werden kann, und Sondernotstandshilfe (NS).

- Unter allen Abgängen im Beobachtungszeitraum, endete ca. ein Drittel der Geschäftsfälle (34,7%) innerhalb von drei Monaten, 59,9% endeten innerhalb von einem halben Jahr (vgl. Übersicht 18).⁸
- Unter allen betrachteten Geschäftsfallzugängen der Jahre 2010 bis 2013 belief sich die durchschnittliche Brutto-Geschäftsdauer (arithmetisches Mittel) auf 248 Tage. Das arithmetische Mittel ist deutlich höher als der Median (152 Tage), da eine Minderheit von deutlich längeren Geschäftsfällen den Durchschnitt in die Höhe treiben.
- Die durchschnittliche Geschäftsdauer steigt trotz kürzer werdendem Beobachtungszeitraum (Rechtszensierung) von 2011 bis 2013 – ein Ausdruck zunehmender, mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehender Verfestigungstendenzen.
- In einem Vergleich zwischen Personengruppen wird die überdurchschnittlich lange Arbeitslosigkeitsdauer insbesondere von Personen ab 45 Jahren, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Müttern bzw. WiedereinsteigerInnen sichtbar, außerdem auch die überproportionale Betroffenheit von langer Arbeitslosigkeit in Wien (vgl. Übersicht 19).

3. Die Wirkung eines längeren Arbeitslosengeldbezugs

3.1. Einführung

Theoretische Wirkungsweisen des Arbeitslosengeldes

Eine umfassende theoretische und empirische Literatur belegt, dass die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung für die Erwerbsverläufe von Individuen eine relevante Rolle spielt (Moffitt, 2014). Sie beeinflusst das Kündigungsverhalten von Betrieben ebenso wie die Suchanstrengungen der Arbeitslosen und die Bedingungen, unter denen sie eine neue Beschäftigung aufnehmen (Cazes – Verick – Al Hussami, 2011). Kurz gefasst besteht die politische Herausforderung darin, Individuen gegen den Einkommensverlust während der Arbeitslosigkeit zu schützen, ihre Konsummöglichkeiten aufrechtzuerhalten und ihnen die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz zu ermöglichen, ohne dabei unerwünschte Effekte auf den Anreiz zur Arbeitssuche und die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erzeugen (Holmlund, 2014, Tatsiramos – van Ours, 2014)⁹).

⁸) Gemessen an allen (im Beobachtungszeitraum endenden und nicht endenden) Geschäftsfällen, endeten 10,8% im ersten Monat, 11,9% im zweiten Monat und 10,4% im dritten Monat des Geschäftsfalls (insgesamt 33,0%). 57,0% endeten innerhalb eines halben Jahres 38,1% danach und 4,9% gar nicht.

⁹) Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ermöglicht die Arbeitslosenversicherung eine passgenauere Reallokation von Arbeit in der Volkswirtschaft, indem die LeistungsbezieherInnen mehr Zeit aufwenden können, um nach dem Job zu suchen, der besser ihren Fähigkeiten und Erwartungen entspricht. Damit wird ihre Beschäftigungsfähigkeit gestärkt. Hinzu kommt, dass die Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung als „automatische Stabilisatoren“ fungieren: Sie stabilisieren in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten automatisch Einkommen und Konsum insbesondere von Niedrig-einkommensbezieherInnen und stärken somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, wohingegen sie in wirtschaftlich günstigen Zeiten seltener ausbezahlt werden und somit die staatlichen Aufwendungen reduzieren (vgl. Moffitt, 2014). Eine dritte mögliche Wirkung auf der Makroebene ist, dass durch Arbeitslosengeldansprüche ein Druck auf Löhne verursacht wird, durch den einerseits für Arbeitssuchende eine Arbeitsaufnahme attraktiver und andererseits für Betriebe die Einstellung von Arbeitskräften aufgrund höherer Kosten bzw. eines geringeren Ertrags weniger attraktiv wird.

Theoretisch zu erwartende Wirkung auf die Arbeitslosigkeitsdauer

Die maximale Bezugsdauer und Höhe des Arbeitslosengeldes sind neben den Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen die zentralen Parameter eines Arbeitslosenversicherungssystems. Für beide Aspekte sagt die ökonomische Theorie, die wesentlich durch die seit den 1970er Jahren entwickelte Arbeitssuchtheorie geprägt wird, eine arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung voraus. Eine solche Verlängerung der Arbeitslosigkeit wird auf einen negativen *Suchanreizeffekt* zurückgeführt, der häufig als „Moral Hazard“ (moralisches Risiko) interpretiert wird:

- Die Überlegung ist, dass durch die Möglichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, Arbeitslosigkeit gegenüber einer Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver wird und deshalb Arbeitslose ihre Suchanstrengungen reduzieren.
- Aufgrund der durch die Leistungsansprüche gegebenen Alternativoption werden Arbeitslose wählerischer bei der Arbeitssuche. Sie erhöhen ihren Reservations- oder Anspruchslohn, d.h. das individuelle Mindesteinkommensniveau, bei dem sie bereit sind, eine Beschäftigungsoption zu akzeptieren. Auch dies reduziert die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme und verlängert die Arbeitslosigkeit.

Ein arbeitslosigkeitsverlängernder Effekt des Arbeitslosengeldes muss jedoch nicht notwendigerweise als „Moral Hazard“ interpretiert werden¹⁰⁾. Denkbar ist auch ein „Liquiditätseffekt“: Arbeitslose hätten eigentlich Liquiditätsengpässe, da sie sich nicht auf Dauer Geld ausborgen und auf diese Weise ihr Konsumniveau aufrechterhalten können. Sie wären deshalb zu einer raschen Aufnahme auch eines weniger geeigneten Jobs gezwungen. Durch das Arbeitslosengeld wird ihr finanzieller Engpass und somit diese finanzielle Notwendigkeit relativiert. Das Arbeitslosengeld reduziert für sie den Zeitdruck und ermöglicht ihnen, länger nach einem (geeigneteren) Arbeitsplatz zu suchen (Holmlund, 2014).

Einem möglichen negativen Suche Effekt steht ein potenzieller Anspruchseffekt gegenüber: Insbesondere Arbeitslose ohne oder mit geringem gegenwärtigen Leistungsanspruch (zum Beispiel ArbeitsmarkteinsteigerInnen oder Langzeitarbeitslose), aber auch ArbeitslosengeldbezieherInnen kurz vor dem Auslaufen ihres Anspruchs haben einen Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme aufgrund der Tatsache, dass sie dadurch einen zukünftigen Anspruch erwerben oder erhöhen. Existenzsicherungsleistungen sowie während einer Arbeitslosigkeit gewährte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben potenziell einen arbeitsangebotssteigernden Effekt, da damit regelmäßig ein Nachweis der Verfügbarkeit und der Suchanstrengungen erforderlich ist, sowie Unterstützungsleistungen für die Arbeitssuche leichter verfügbar sind (vgl. Eppel et al., 2012). Beratung, Aktivierung und Qualifizierung tragen zudem potenziell zur Effizienz der Arbeitssuche bei.

Dieser Effekt wird durch die zeitliche Begrenzung der potenziellen Bezugsdauer abgeschwächt (Holmlund, 2014; Tatsiramos, 2014).

¹⁰⁾ Mit „Moral Hazard“ ist gemeint, dass die Verlängerung der Bezugsdauer ein „riskanteres“ Verhalten bewirkt: In dem Wissen länger versichert zu sein, strengen sich die Betroffenen bewusst weniger an, eine Arbeit zu finden.

Existenzsicherung kann darüber hinaus über ihre soziale und materielle Stabilisierungsfunktion die Arbeitsuche erleichtern. Materielle Armut und soziale Defizite können die Fähigkeit zur Arbeitsuche und die Chancen an einem Arbeitsplatz akzeptiert zu werden einschränken.

Die letztliche Gesamtwirkung der Arbeitslosenversicherung hängt somit vom Zusammenspiel mehrerer, widersprüchlicher Faktoren ab und nicht zuletzt auch entscheidend von der Arbeitskräftenachfrage und somit der Konjunktur. Vielfach wird angenommen, dass der negative Such- bzw. Arbeitsanreizeffekt gegenüber dem Anspruchseffekt dominiert und daher ein längerer Arbeitslosengeldanspruch oder ein höherer Arbeitslosengeldbezug die Arbeitslosigkeitsdauer verlängern (vgl. *Tatsiramos – van Ours, 2014*)¹¹⁾.

Mögliche Wirkung auf die Qualität der Arbeitsverhältnisse

Häufig übersehen und erst in der jüngeren Vergangenheit vermehrt beachtet werden mögliche Auswirkungen des Arbeitslosengeldes auf die Qualität der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse, wie sie etwa am Einkommen, der Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses und der längerfristigen Stabilität der Beschäftigung gemessen werden können. Auch in diesem Fall ist die Wirkung theoretisch nicht eindeutig:

- Einerseits ermöglicht das Arbeitslosengeld Arbeitslosen wählerischer zu sein, ungeeignete Jobangebote abzulehnen und auf den geeigneteren (weil besser entlohnten, stabileren oder besser den eigenen Qualifikationen und Interessen entsprechenden) Job zu warten. Arbeitslose sind nicht gezwungen, das erste Angebot zu akzeptieren, sondern haben mehr Zeit und Ressourcen, um Stellenausschreibungen zu durchsuchen oder sich für die richtige Stelle vorzubereiten.
- Andererseits könnte ein negativer Sucheffekt zu einer geringeren Qualität der letztlich aufgenommenen Arbeitsverhältnisse führen, wenn die Beschäftigungsmöglichkeiten mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmen. Dies könnte aus mehreren Gründen der Fall sein: Humankapitalverlust, Stigmatisierung, Screening durch Arbeitgeber, die aus der längeren

¹¹⁾ *Lalive – Landais – Zweimüller (2015)* haben jüngst Suchexternalitäten als einen weiteren möglichen Wirkungsmechanismus in die Diskussion über die theoretisch zu erwartenden Wirkungen des Arbeitslosengeldes eingebracht. Ihre Idee ist, dass die Großzügigkeit der Versicherung nicht nur die Suchanstrengungen der jeweiligen Arbeitskraft beeinflussen, sondern auch den Wettbewerb um Arbeitsplätze. Wenn generösere Leistungen einen Teil der Arbeitskräfte dazu bewegt weniger intensiv nach Arbeit zu suchen, könnte dies für andere die erfolgreiche Suche nach einer Beschäftigung erleichtern. Eine empirische Untersuchung von *Lalive – Landais – Zweimüller (2015)* deutet darauf hin, dass derartige Suchexternalitäten relevant sind. Sie untersuchten für Österreich die Auswirkungen einer von einem auf vier Jahre ausgedehnten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für bestimmte Arbeitskräfte in bestimmten Regionen Österreichs in der Zeit von 1988 bis 1993. Dabei kamen sie zu dem Ergebnis, dass diese massive Ausweitung zu einer substantziellen Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer unter anspruchsberechtigten Arbeitssuchenden geführt hat und gleichzeitig die Arbeitslosigkeitsdauer unter nicht anspruchsberechtigten Arbeitslosen deutlich reduziert hat. Letztere verzeichneten eine höhere Abgangsrate in Beschäftigung. Sie ziehen aus diesem Resultat den Schluss, dass der Gesamteffekt einer längeren potenziellen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf die aggregierte Arbeitslosigkeit geringer ausfallen könnte als bisher angenommen.

Derartige indirekte, allgemeine Gleichgewichtseffekte müssen in Mikro-Studien, die sich mit dem Verhalten Einzelner beschäftigen, typischerweise vernachlässigt werden. Daher liegt der Fokus auf den Effekten für die bezugsberechtigten Arbeitskräfte (*Nekoei – Weber, 2015*).

Arbeitslosigkeit auf eine geringe Produktivität schließen, oder auch aufgebrauchte Ersparnisse, die an einem bestimmten Punkt eine rasche Arbeitsaufnahme erfordern (Holmlund, 2014, Tatsiramos, 2014)¹²).

Mögliche Effekte auf die Qualität der Arbeitsverhältnisse sind auch für eine Einschätzung der mit der Arbeitslosenversicherung verbundenen Ausgaben bedeutsam. Denn während eine längere Arbeitslosigkeitsdauer höhere staatliche Aufwendungen impliziert (negative fiskalische Externalität), hätten Arbeitslosengeldleistungen – neben dem Wert der Versicherung per se und einer Konsumglättung – einen zusätzlichen positiven Effekt, wenn sie über eine Verbesserung der Qualität der Arbeitsverhältnisse zu höheren Steuereinnahmen führen. Für die Einschätzung von gesellschaftlichen Kosten und Nutzen sind beide Aspekte – ein möglicher Suchdauererfolg und ein „Selektivitätseffekt“ (ein wählerischerer Umgang mit Jobangeboten) von Relevanz (Nekoei – Weber, 2015).

Effekt des Auslaufens des Arbeitslosengeldes

Durch die zeitliche Befristung der Ansprüche auf Arbeitslosengeld und die Absenkung des Leistungsniveaus bei einer anschließenden Arbeitslosenunterstützung (in Österreich die Notstandshilfe) kann ein etwaiger negativer Effekt auf die Suchanstrengungen eventuell reduziert werden. Ein sinkendes zeitliches Profil der Leistungshöhe bedeutet, dass der Wert der Arbeitslosigkeit anfangs am größten ist und mit der Zeit abnimmt. Kurz vor dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes sollte aus einer theoretischen Perspektive der Reservationslohn markant sinken, was eine erhöhte Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit implizieren würde. Zu diesem Zeitpunkt wird der Anspruchseffekt besonders relevant: Die Betroffenen haben einen verstärkten Anreiz zur Arbeitssuche, da sie ihren Leistungsanspruch bald verlieren und einen neuerlichen Anspruch nur durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erwerben können (Tatsiramos, van Ours, 2014; Holmlund, 2014).

Ein dabei bisher unberücksichtigter Aspekt ist die Tatsache, dass in einem zweigliedrigen System wie dem österreichischen das Auslaufen des Arbeitslosengeldes – und in Österreich der Übergang zur Notstandshilfe – nicht notwendigerweise bzw. nicht für alle Arbeitslosen mit einem großen Einkommensverlust verbunden ist. Aus theoretischen Erwägungen erscheint es naheliegend, dass es einen etwaigen Sprung in der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit ausschließlich oder in verstärktem Maß bei Personen gibt, bei denen sich das Leistungsniveau tatsächlich substantiell verändert.

In der vorliegenden Studie wird der Einfluss des Auslaufens eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit analysiert, wobei nach Arbeitsaufnahmen und Abgängen in arbeitsmarktferne Positionen unterschieden wird. Dabei wird erstmals neben dem Auslaufen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld auch betrachtet, ob danach eine

¹²) Solch ein negativer Effekt auf die Job-Match-Qualität ist selbst unter der Annahme rational und vorausschauend agierender Individuen denkbar, wenn für Individuen nicht nur das Einkommen während der Erwerbstätigkeit zählt, sondern auch ihr Wohlergehen in einem weiteren Sinn, das z.B. auch vom Ausmaß der Freizeit abhängt, und vom Konsum (Nekoei – Weber, 2015).

deutliche Reduktion (bis hin zum Wegfall) eines darauf folgenden Anspruchs auf Existenzsicherung (in Österreich die Notstandshilfe) zu erwarten ist.

Bisherige empirische Evidenz

Empirische Studien belegen der Tendenz nach, dass – wie durch die Theorie gestützt – ein höheres Arbeitslosengeld und eine längere potenzielle Bezugsdauer unter sonst gleichen Bedingungen zu einer längeren Arbeitslosigkeit führen. Die gemessenen Effekte sind aber tendenziell moderat, was möglicherweise auf den Anspruchseffekt zurückzuführen ist, und die Dauer des potenziellen Leistungsbezugs wirkt sich stärker auf die Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit aus als die Höhe (Klerman, 2013; Tatsiramos – Van Ours, 2014). In einigen Untersuchungen konnte ein abrupter Sprung in der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit gegen Ende des Auslaufens des Leistungsanspruchs aufgezeigt werden (Filges et al., 2015). Dieses Ergebnis könnte darauf hinweisen, dass Leistungsbeziehende mit einer Rückkehr in Beschäftigung bis zu dem Zeitpunkt warten, an dem sie kein Nichterwerbseinkommen mehr beziehen können (vgl. Boeri – van Ours, 2008). Umgekehrt gibt es Untersuchungen, denen zufolge die Häufigkeit von Jobangeboten und das Arbeitslosengeld wenig Einfluss auf den Reservationslohn haben und dass häufig das erste Jobangebot wahrgenommen wird. Dies würde dafür sprechen, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit hauptsächlich von den Beschäftigungsmöglichkeiten abhängt (vgl. Devine – Kiefer, 1993, Cahuc – Zylberberg, 2004).

Frühere Studien haben bereits nachgewiesen, dass sich rund um das Auslaufen der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit ein Sprung – das heißt eine plötzliche starke Steigerung – in der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit zeigt. Dieser Sprung im Abgangsrisiko (das auch als Hazardrate bezeichnet wird) wird häufig als Hinweis darauf gewertet, dass Leistungsbeziehenden und Leistungsbezieher bis zum Auslaufen ihres Leistungsanspruchs warten, um dann wieder eine Arbeit aufzunehmen. Er wird mitunter als Paradebeispiel für die verzerrenden Effekte der Arbeitslosenversicherung angeführt (Card – Chetty – Weber, 2007, 113).

Card – Chetty – Weber (2007) zeigen sowohl anhand einer Meta-Analyse der bisherigen Literatur als auch einer eigenen Analyse für Österreich (mit Fokus auf den Unterschied zwischen einer zuerkannten Bezugsdauer von 20 bzw. 30 Wochen), dass es für die Stärke des gemessenen Sprungs einen signifikanten Unterschied macht, wie Arbeitslosigkeitsspiels gemessen werden. Die Sprünge in der Abgangsrate sind im Allgemeinen kleiner, wenn sie anstelle der Dauer in Arbeitslosigkeit anhand der Zeit bis zum nächsten Job gemessen werden. Card – Chetty – Weber (2007) finden für Österreich, in Einklang mit früheren Studien, einen großen Sprung in der Abgangsrate aus registrierter Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Auslaufens des Leistungsanspruchs. Zum selben Zeitpunkt steigt jedoch die Chance eines Abgangs in Beschäftigung nur geringfügig. Weniger als 1% der Beschäftigungslosigkeitsepisoden enden rund um das Auslaufen des Leistungsanspruchs. Sie folgern daraus, dass die meisten Arbeitssuchenden in Österreich nicht mit einer Rückkehr in Beschäftigung auf das Auslaufen ihres Leistungsanspruchs warten, sondern sich in der Regel ganz einfach abmelden, sobald sie keine Leistungsansprüche mehr haben und sich nicht verpflichtend vormerken lassen müssen, um ihren

Anspruch zu bewahren. Auch aus früheren Studien zeigt sich, dass Sprünge im Abgangsverhalten rund um das Auslaufen von Ansprüchen im Allgemeinen kleiner sind, wenn die Dauer bis zum nächsten Job und nicht die Vormerkdauer in Arbeitslosigkeit herangezogen wird.

Diese Ergebnisse (nur geringfügig höhere Abgangsrate in Beschäftigung beim Auslaufen) erlauben eine differenziertere Beurteilung einer etwaigen verzerrenden Wirkung der Arbeitslosengeldansprüche. Sie deuten darauf hin, dass die großen Sprünge in den Abgängen aus Arbeitslosigkeit insgesamt (also unter Einschluss von Übergängen in erwerbsferne Positionen) das Ausmaß des durch die Arbeitslosenversicherung verursachten Moral Hazard deutlich überschätzen. Dieses differenzierte Ergebnis verdeutlicht, wie wichtig es ist bei der Wirkung von Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosengeldleistungen zwischen Abgängen in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität zu unterscheiden.

Die empirische Evidenz zur Wirkung von Arbeitslosengeldansprüchen auf die Qualität nachfolgender Arbeitsverhältnisse – gemessen an der Entlohnung – ist gemischt: In der Literatur sind sowohl positive Ergebnisse zu finden, als auch Studien, die keinen Zusammenhang finden (*Tatsiramos – van Ours, 2014*). Für Deutschland wurde zuletzt sogar ein negativer Effekt auf den Lohn gefunden (*Schmieder – von Wachter – Bender, 2016*).

In ihrer aktuellen Analyse zeigen *Nekoei – Weber (2015)*, dass ein Zugang zu länger dauernden Lohnersatzleistungen zwar zu einer geringfügig längeren Dauer der Beschäftigungslosigkeit führt (+2 Tage), aber auch zu einer besseren Entlohnung im Fall von Arbeitsaufnahmen. Sie nutzen ein quasi-experimentelles Setting, wobei sie für Österreich die Auswirkungen einer Ausweitung der potenziellen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf den Erfolg der Arbeitssuche untersuchen¹³). Die Ausweitung bewirkt im Durchschnitt eine Erhöhung des Einkommens im gefundenen Job um 0,5%. Dieser positive Effekt kommt vor allem durch eine deutliche Reduktion des Risikos deutlicher Lohneinbußen gegenüber dem letzten Job zustande und ist persistent über die Zeit. Das Ergebnis impliziert, dass durch den längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit nicht (nur) Freizeit, sondern auch die (produktive) Arbeitssuche unterstützt wird.

In einer Meta-Analyse internationaler Studien finden *Nekoei – Weber (2015)* zudem eine negative Korrelation zwischen dem Effekt der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeitsdauer und ihrem Effekt auf die Jobqualität (gemessen am Einkommen): Je mehr die Arbeitslosigkeitsdauer erhöht wird, desto geringer fällt der positive Effekt auf die Job-Qualität aus, da dann erfolgsmindernde Komponenten wie geringere Suchanstrengung oder Humankapitalverlust schwerer wiegen als der positive Einfluss einer größeren Selektivität bei der Jobauswahl. Durch diesen Zusammenhang lassen sich auch Unterschiede in der bisherigen empirischen Evidenz zu den Effekten von (längeren) Arbeitslosengeldansprüchen auf die nachfolgende Entlohnung erklären.

¹³) Sie nutzen die im österreichischen Arbeitslosenversicherungssystem verankerte Altersschwelle von 40 Jahren, ab der arbeitslose Personen, sofern sie die vorausgesetzte Anwartschaft erfüllen, nicht mehr nur 30, sondern 39 Wochen lang Arbeitslosengeld beziehen können.

Eine Heterogenität in der Qualität der Jobs zeigt sich auch hinsichtlich des Zeitpunktes einer Jobaufnahme: Personen, die kurz vor dem Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs eine Arbeit aufnehmen, haben geringere Löhne als die, die ihren Job früher aufnehmen. Als Interpretation dieser Ergebnisse bietet sich an, dass LeistungsbezieherInnen zwar im Allgemeinen versuchen die Aufnahme wenig attraktiver Jobs zu vermeiden und weiter nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen. Kurz vor dem Auslaufen des Anspruchs steigt aber die Bereitschaft auch „schlechtere“ Jobs aufzunehmen (*Tatsiramos – van Ours, 2014*).

Zielsetzungen der nachfolgenden Analysen

Die in dieser Studie vorgenommene Analyse zielt darauf ab, den Einfluss längerer Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes und des eventuellen Wegfalls von Arbeitslosenversicherungsleistungen nach Ausschöpfung des Arbeitslosengeldbezugs zu schätzen. Die spezifischen Stärken dieser Analyse im Vergleich zu den zuvor zitierten Studien sind:

- die Unterscheidung zwischen Abgängen in erwerbsferne Positionen und in Beschäftigung (wobei auf stabile Beschäftigungsaufnahmen von mindestens 62 Tagen abgestellt wird),
- die außergewöhnlich exakte Messung der Leistungsbezugsdauer bzw. die exakte Bestimmung des Zeitpunkts des Auslaufens des Arbeitslosengeld-Leistungsanspruchs,
- die Unterscheidung, ob mit dem Auslaufen des Anspruchs auf ALG überhaupt eine wesentliche Veränderung im Leistungsanspruch verbunden sein könnte (v.a. in Hinblick auf mögliche Anrechnung von Partnereinkommen auf den Notstandshilfeanspruch).

3.2. Dauer von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Österreich

Im österreichischen Arbeitslosenversicherungssystem sind die potenziellen Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes, neben der Erfüllung der allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen, von der früheren Arbeitserfahrung und dem Alter abhängig. Grundsätzlich besteht bei erstmaliger Inanspruchnahme ein Anspruch auf 20 Wochen Arbeitslosengeldleistung, sofern in den letzten zwei Jahren mehr als ein Jahr arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung vorlag. Bei weiteren Inanspruchnahmen ist die Anwartschaft auf einen 20-wöchigen ALG-Bezug auch dann erfüllt, wenn in den letzten 12 Monaten vor Geltendmachung insgesamt mindestens 28 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung vorlagen. Dieser Anspruch steigt auf 30 Wochen, sofern in den letzten fünf Jahren arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung im Ausmaß von mindestens drei Jahren registriert ist (dieser 5-Jahres-Zeitrahmen entfällt seit 1.1.2015).¹⁴⁾ Seit 1.8.1989 haben über-40-jährige Arbeitslose Anspruch auf eine Ausdehnung auf 39 Wochen Bezugszeit, wenn sie während der letzten zehn Jahre mindestens sechs Jahre beschäftigt waren. Ab-50-Jährige können das Arbeitslosengeld bis zu einem Jahr beziehen, falls sie in den letzten fünfzehn Jahren zumindest neun Jahre in Beschäftigung standen.

¹⁴⁾ Abweichende Regelungen für Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und somit nicht Bestandteil dieser Analysen sind, werden nicht dargestellt.

Die Leistungersatzrate beträgt in der Regel 55% des Nettolohns, mit einer jährlich angepassten Unter- und Obergrenze, zuzüglich von Familienzuschlägen für Arbeitslose mit Kindern.

Nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, können Arbeitskräfte die bedarfsgeprüfte Notstandshilfe beantragen, die grundsätzlich zeitlich unbegrenzt gebührt und – sofern keine anrechenbaren Partnereinkommen vorliegen – in der Regel 92% des vorhergehenden Arbeitslosengeldanspruches beträgt (bei einer Bezugsdauer von 20 oder 30 Wochen mit einer Deckelung). Liegen Partnereinkommen vor, kann die Höhe der Notstandshilfe bis hin zum gänzlichen Wegfall der Leistung reduziert werden.

Übersicht 1: Kriterien für die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bei erstmaliger Inanspruchnahme)

Altersgrenze	Zeitraum vor Antragstellung	Beschäftigungsdauer	Bezugsdauer
Keine	2 Jahre	1 Jahr	20 Wochen
Keine	5 Jahre	3 Jahre (156 Wochen)	30 Wochen
40. Geburtstag	10 Jahre	6 Jahre (312 Wochen)	39 Wochen
50. Geburtstag	15 Jahre	9 Jahre (468 Wochen)	52 Wochen

Q: AMS. – Seit 1.1.2015 entfällt der 5-Jahres-Zeitraum für einen Anspruch von 30 Wochen.¹⁵⁾

3.3. Untersuchungsmethode

Die zuvor dargestellten Regelungen zur Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bieten die Möglichkeit, die Effekte längerer Bezugsdauern zu messen. Die Altersgrenzen bzw. die Grenzen anhand der erforderlichen Versicherungszeiten werden verwendet, um Unterschiede im Abgangverhalten aus Arbeitslosigkeit festzustellen.

Deskriptive Analysen

Um zunächst beschreibende Befunde zum Zusammenhang zwischen der maximalen Bezugsmöglichkeit des Arbeitslosengeldes und dem Verbleib in Arbeitslosigkeit vorzulegen, werden das Arbeitsaufnahmeverhalten und das Übergangsverhalten in erwerbsferne Positionen (Erwerbsinaktivität) für Arbeitslose mit unterschiedlicher Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld dargestellt. Unterschieden wird dabei in die Gruppe Arbeitsloser mit Anspruch auf 39 Wochen sowie in jene mit Anspruch auf 52 Wochen Arbeitslosengeld.

Mit der deskriptiven Analyse soll geprüft werden, ob sich das Übergangsverhalten aus Arbeitslosigkeit in der Umgebung des Auslaufens des Arbeitslosengeldanspruches der ersten Gruppe mit 39 Wochen im Vergleich mit der Gruppe mit längerer Anspruchsdauer verändert. Die Analyse wird erstens nach Übergängen in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität unterschieden. Zweitens wird überprüft, ob sich die Ergebnisse unterscheiden, wenn nach alleinstehenden Personen und Personen in Partnerschaften unterschieden wird. Der Grund für diese Unter-

¹⁵⁾ In der Übersicht sind nur die Kriterien bei einer erstmaligen Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes dargestellt. Ungeachtet dessen sind in der analysierten Grundgesamtheit auch Personen mit wiederholter Inanspruchnahme enthalten.

scheidung liegt in einer möglichen Kürzung des dem Arbeitslosengeld nachfolgenden Notstandshilfeanspruchs bei Personen in Partnerschaften, da Partnereinkommen im Rahmen der Bedarfsprüfung auf die Höhe der Notstandshilfezahlungen angerechnet werden können¹⁶⁾. Die verfügbaren Daten erlauben keine exakte Differenzierung danach, ob mit dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes eine (substanzielle) Kürzung bis hin zu einem Entfall der Existenzsicherungsleistung verbunden ist. Mit der Unterscheidung zwischen Personen in Partnerschaften und alleinstehenden Arbeitslosen ist aber zumindest eine annäherungsweise Trennung möglich. Im Gegensatz zu Arbeitslosen in Partnerschaften haben alleinstehende Arbeitslose jedenfalls keine partnerbezogene Kürzung der Notstandshilfe im Rahmen der Bedarfsprüfung zu befürchten. Vor diesem Hintergrund wären – wenn Kürzungen der Existenzsicherung den Verbleib in Arbeitslosigkeit beeinflussen – Unterschiede im Abgangsverhalten zwischen den beiden Personengruppen zu erwarten.

Die deskriptive Darstellung des Abgangsverhaltens erfolgt mittels Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit (Geschäftsfallbeendigungen), jeweils getrennt nach Übergängen in Beschäftigung (für eine Dauer von mindestens 63 Tagen) und in andere, erwerbsferne Zustände. Diese Abgangsraten drücken die Chance (bzw. das Risiko) eines Übergangs für jene Gruppen aus, die zu einem bestimmten betrachteten Zeitpunkt einen laufenden Geschäftsfall beim AMS haben.

Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz

Der Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz ist eine Methode zur Untersuchung natürlicher Experimente. Ein Regression-Discontinuity-Design (RD-Design) kann in einer speziellen Situation angewendet werden, in der eine Intervention dadurch bestimmt wird, dass TeilnehmerInnen in Hinblick auf ein Merkmal unter oder über einem festgelegten Schwellenwert liegen. Im vorliegenden Fall hängt die Zuerkennung eines längeren Anspruchs auf Arbeitslosengeld vom Alter und von einem bestimmten Ausmaß an Beschäftigungszeiten in der Vorkarriere ab.

Die Idee beim RD-Design ist es, Beobachtungseinheiten zu vergleichen, die in einer ausreichend kleinen Bandbreite gerade über bzw. unter dem Schwellenwert liegen. In dieser Analyse werden zwei Gruppen von Arbeitslosen anhand des Merkmals Alter unterschieden: Arbeitslose ab dem Erreichen des 50. Lebensjahres erhalten bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit – bei ausreichenden arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten in der Vorkarriere – 52 Wochen Arbeitslosengeld zuerkannt, Personen unter dieser Altersgrenze – auch mit entsprechender Höhe der Versicherungszeiten – maximal 39 Wochen. Nun kann untersucht werden, ob sich Arbeitslose knapp unterhalb der Altersschwelle von 50 Jahren in ihrem Arbeitslosigkeitsverbleib oder Jobaufnahmeverhalten aus Arbeitslosigkeit von jenen oberhalb unterscheiden, vor allem in der Umgebung des Erreichens der 39 Wochen-Grenze für den Arbeitslosengeldbezug für unter 50-jährige. Um Verzerrungen aufgrund geringerer Beschäftigungszei-

¹⁶⁾ Eine exakte Abgrenzung der Höhe des (potenziellen) Notstandshilfebezugs bzw. dessen Kürzung aufgrund von anrechenbarem Partnereinkommen ist aufgrund unvollständiger Informationen zum Partnereinkommen nicht möglich – insbesondere für Personen, die aufgrund vorheriger Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nicht in einen Notstandshilfebezug übergehen.

ten in der Vorkarriere auszuschließen, werden die beiden Gruppen durch die Einschränkung auf das Erreichen des Kriteriums von 9 Beschäftigungsjahren innerhalb der letzten 15 Jahre zusätzlich vergleichbarer gemacht. Das heißt, beide Gruppen wären für eine Arbeitslosengeldbezugsdauer von 52 Wochen anspruchsberechtigt, sofern sie mit Erreichen des 50. Lebensjahres in Arbeitslosigkeit eingetreten wären.

Wenn die Ergebnisgröße – zum Beispiel die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit – genau am Schwellenwert einen Sprung (eine Diskontinuität) aufweist, so kann dies als kausaler Effekt des früheren Auslaufens des Arbeitslosengeldanspruchs interpretiert werden. Die zugrunde liegende Annahme besteht darin, dass sich etwa 47- bis 50-Jährige kaum von 50- bis 53-jährigen Arbeitslosen unterscheiden – außer eben in einer höheren potenziellen Bezugsdauer. Zusätzlich ermöglicht die regelgebundene (diskontinuierliche) Zuordnung in die beiden Bezugsdauergruppen an der Altersschwelle von 50 Jahren, für den kontinuierlichen Einfluss des Alters (z.B. auf die Geschäftsfalldauer) zu kontrollieren. Damit kann der Effekt der verlängerten maximalen Bezugsdauer isoliert werden. Genau genommen ist die notwendige Annahme, um mit dem RD-Ansatz einen kausalen Effekt zu identifizieren, also nur, dass der Zusammenhang Alter und Ergebnisgröße im Übergang auf ein Alter von 50 Jahren stetig ist und keine weiteren Diskontinuitäten um den Schwellenwert herum vorkommen.

Wie bei den deskriptiven Vergleichen, wird auch beim RD-Ansatz berücksichtigt, dass durch die Bestimmungen zur Anrechnung von Partnereinkommen eine zusätzliche Heterogenität in der Höhe des nachfolgenden Notstandshilfebezugs entsteht. Der Übergang von Arbeitslosengeldbezug in einen Notstandshilfebezug wird in Hinblick auf das Vorhandensein einer Partnerschaft differenziert, was potenziell mit einer Reduktion des Notstandshilfebezugs verbunden ist.

Messung der Leistungsbezugsdauer

Wie bereits erwähnt, wird nicht die Geschäftsfalldauer, sondern die Leistungsbezugsdauer bis zu einem Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität herangezogen. Um den Zeitpunkt des Auslaufens des Arbeitslosengeldanspruchs und des Übergangs zur Notstandshilfe möglichst exakt zu verorten, wird eine Art „Netto-Leistungsbezugsdauer“ ermittelt, indem jene Unterbrechungen des Leistungsbezugs von der konsumierten Anspruchsdauer abgezogen werden, die den verbleibenden Anspruch nicht reduzieren¹⁷⁾.

3.4. Deskriptive Befunde

Wie in Kapitel 2 im Detail dargelegt, wird die Wirkung der AMS-Interventionen anhand von 25- bis 64-jährigen Arbeitslosen mit Geschäftsfallzugang in den Jahren 2010 bis 2013 in Österreich

¹⁷⁾ Card – Chetty – Weber (2007) haben gezeigt, dass die Art der Dauermessung einen großen Einfluss auf die Ergebnisse haben kann.

ermittelt. Für jede der 507.265 von Geschäftsfallzugängen beim AMS betroffenen Personen wird bei der Analyse des Arbeitslosengeldes nur ein Geschäftsfall betrachtet¹⁸⁾.

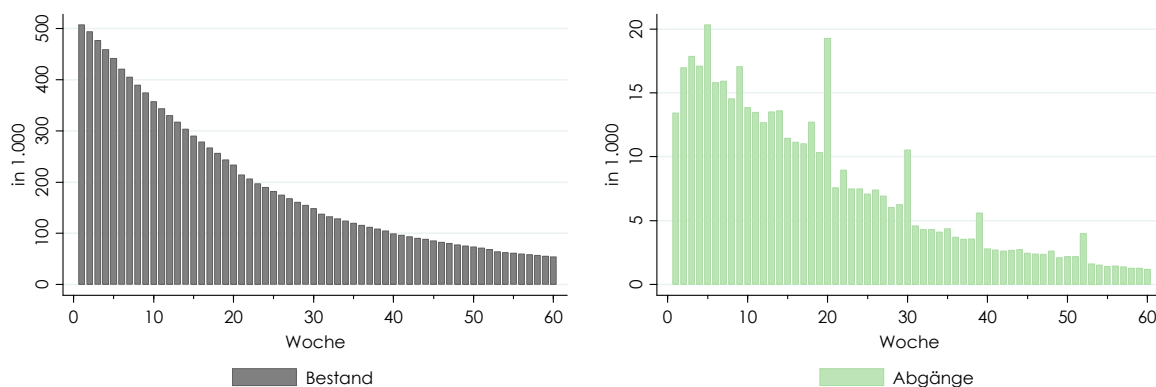
Übergangsdynamik aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität

Von diesen Geschäftsfallzugängen verbleibt ein großer Teil nur relativ kurz in Arbeitslosigkeit (vgl. linke Grafik (grau) in Abbildung 1): In der ersten Woche ihrer Arbeitslosigkeit sind noch alle gut 500.000 zugewandenen Arbeitslosen vorgemerkt, nach 20 Wochen sind es nur noch gut 200.000, nach 40 Wochen noch gut 100.000.

Diese Größenordnungen spiegeln sich auch im Abgangsverhalten aus der Arbeitslosigkeit wider: Viele Arbeitslose beenden bereits in den ersten Wochen ihren Geschäftsfall. Allerdings zeigen sich Spitzenwerte in den Abgangszahlen auch bei den Grenzen der maximalen Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld bei der 20., 30., 39. und 52. Woche (vgl. rechte Grafik (grün) in Abbildung 1). Dies deutet darauf hin, dass es mit dem Auslaufen von Arbeitslosengeldansprüchen zu einer Zunahme der Abgänge Arbeitsloser kommt.

Werden die Abgänge in Beschäftigungsaufnahmen und Erwerbsinaktivität unterschieden, so fällt auf, dass es in beiden Abgangsgruppen Anstiege bei den maximalen Bezugsgrenzen für das Arbeitslosengeld gibt. Allerdings treten die Übergänge in Erwerbsinaktivität (vgl. rechte Grafik (rot) in Abbildung 2) an den Bezugsgrenzen deutlich stärker hervor als dies beim Beschäftigungsübertritt der Fall ist (vgl. linke Grafik (blau) in Abbildung 2).

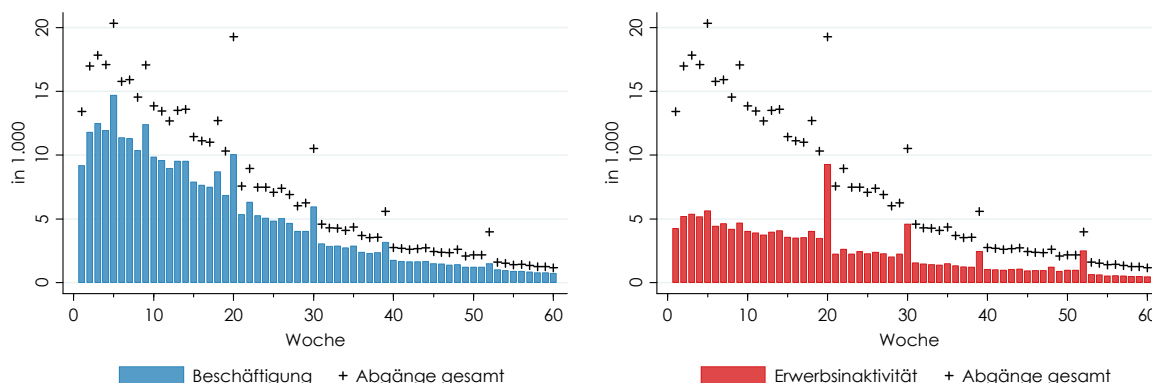
Abbildung 1: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bis zur 60. Woche, absolut



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

¹⁸⁾ Aus methodischen Gründen wird vermieden, mehrere Geschäftsfälle pro Person heranzuziehen. Der betrachtete Geschäftsfall pro Person wird zufällig ausgewählt.

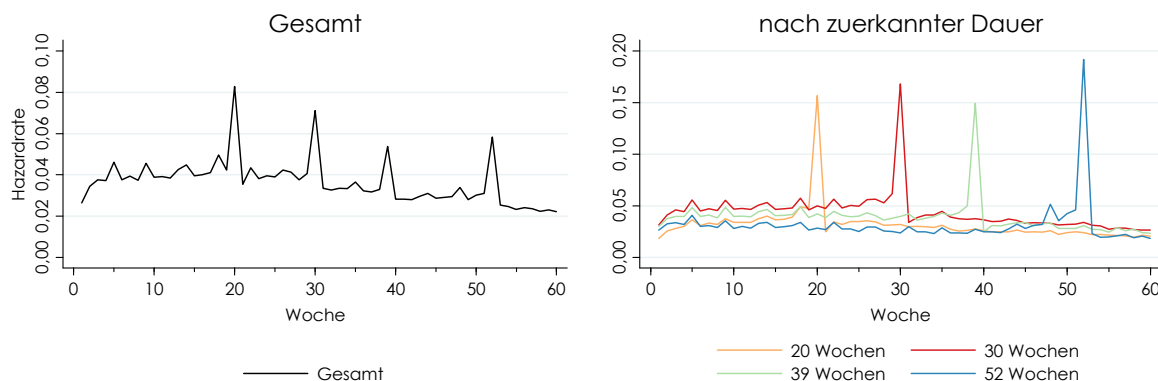
Abbildung 2: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Deutlich sind die Änderungen im Abgangsverhalten auch anhand der Hazardrate für Beendigungen von Geschäftsfällen zu erkennen. Diese misst, wie groß die Chance eines Abgangs gemessen an den noch laufenden Geschäftsfällen ist. In der Gesamtsicht (vgl. linke Grafik (schwarz) in Abbildung 3) sind wiederum die Spitzen bei den Abgängen unmittelbar an den Bezugsdauergrenzen für das Arbeitslosengeld zu sehen. Bei einer Unterscheidung der vier möglichen Bezugsdauervarianten zeigt sich für jede der Gruppen die höchste Abgangschance beim Auslaufen des jeweiligen Arbeitslosengeldanspruchs (vgl. rechte Grafik (bunt) in Abbildung 3). Vor Ende der maximalen Bezugsdauer verlaufen die Hazardraten für die unterschiedlichen Bezugsdauergruppen relativ flach, was auf eine stabile Entwicklung der Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit über den Verlauf der Geschäftsfälle spricht. Nach Ende der Bezugsdauer – das heißt während eines Notstandshilfebezugs – sinken die Abgangschancen jedoch unter das Niveau während des Arbeitslosengeldbezugs. Wie sich in den weiteren Analysen zeigen wird, ist dies stärker auf einen Rückgang der Übergänge in erwerbsferne Zustände zurückzuführen, bei denen zu Bezugsende des Arbeitslosengeldes offensichtlich eine vorgezogene Dynamik ausgelöst wird.

Abbildung 3: Entwicklung der Hazardrate für Beendigungen von Geschäftsfällen bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit

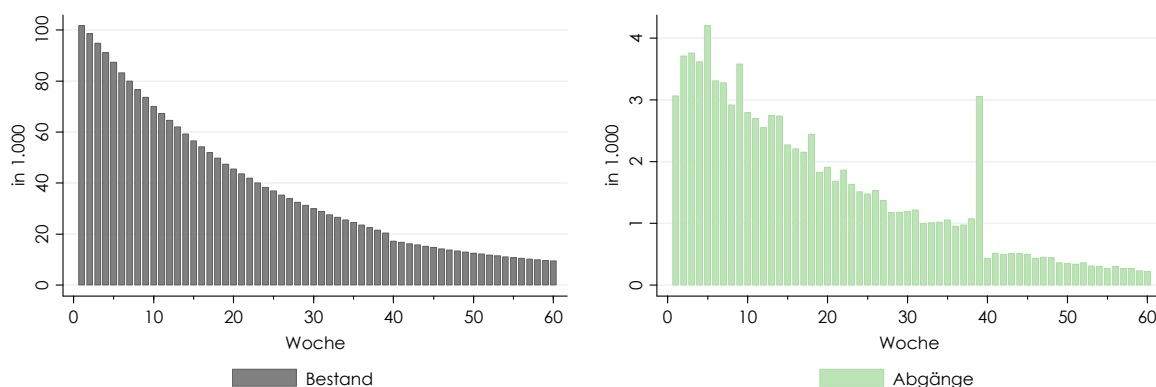


Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Übergangsdynamik aus Arbeitslosigkeit für Arbeitslose mit maximaler Arbeitslosengeldbezugsdauer von 39 oder 52 Wochen

Diese Strukturen im Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit bestätigen sich in separaten Analysen für die Gruppen der maximal 39 bzw. 52 Wochen arbeitslosengeldbezugsberechtigten Personen. Dabei zeigen sich hohe Abgangszahlen aus Geschäftsfällen bei den jeweiligen maximalen Bezugsdauern (vgl. die rechten Grafiken (grün) in Abbildung 4 und Abbildung 6).

Abbildung 4: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 39 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut

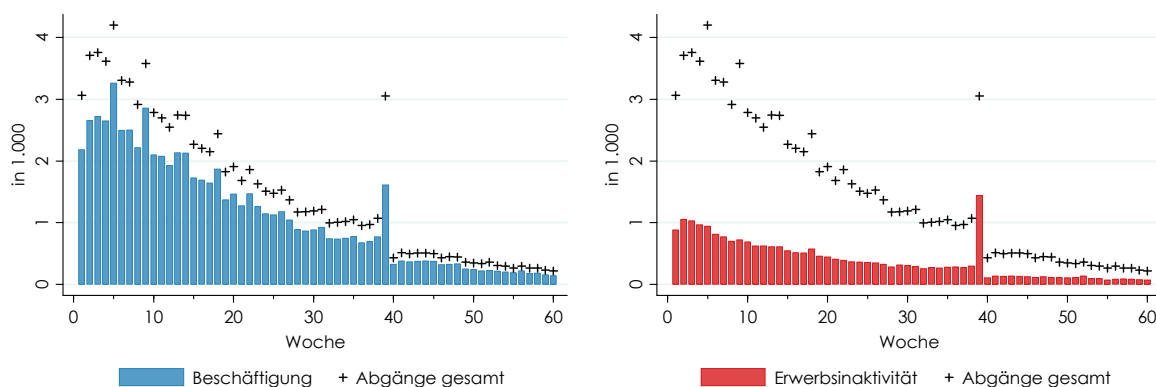


Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Zudem bestätigt sich, dass bei den maximalen Arbeitslosengeldbezugsgrenzen die Übergänge in Erwerbsinaktivität deutlich stärker zunehmen als die Beschäftigungsübergänge, wobei dies an der 52 Wochen-Grenze stärker ausgeprägt ist als bei einer Bezugsdauer von 39

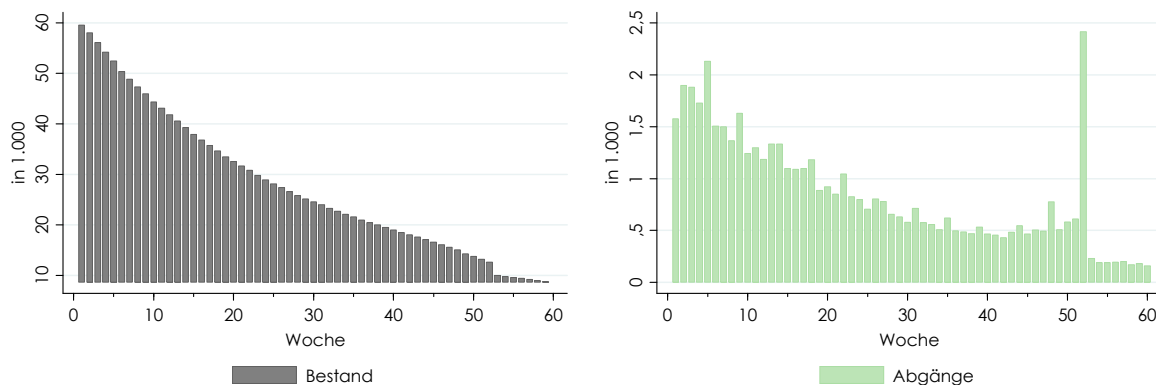
Wochen (vgl. Abbildung 5 und Abbildung 7). Auf letztere Übergangsgrenze konzentriert sich die folgende Analyse, da hier unter Umständen auch stärkere Auswirkungen der Bezugsdauer auf Beschäftigungsübergänge identifiziert werden könnten.

Abbildung 5: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 39 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart



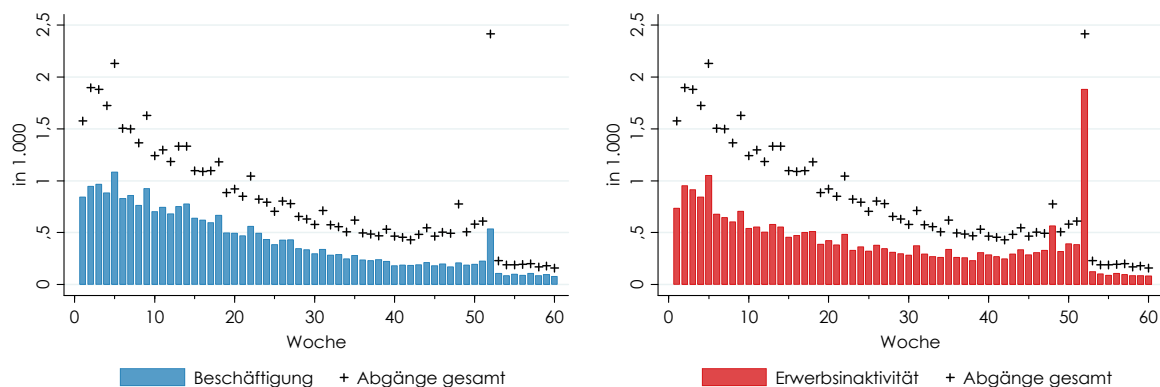
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Abbildung 6: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 52 zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

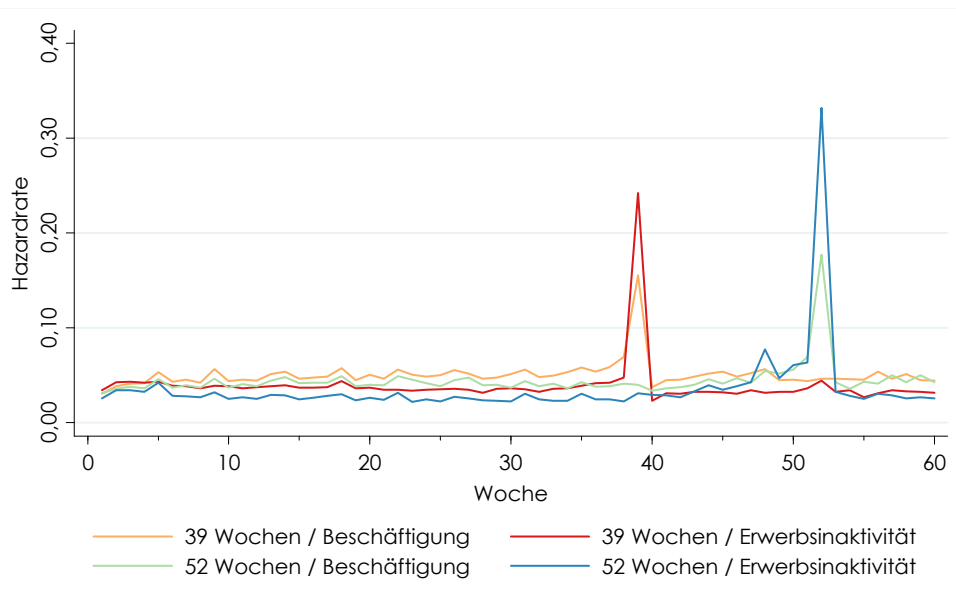
Abbildung 7: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Werden die Übergangschancen aus Arbeitslosigkeit (Hazardraten) für die beiden Bezugsdauergruppen und jeweils getrennt nach Übergängen in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität betrachtet, zeigt sich wiederum die deutlich stärkere Reaktion der Übergänge in erwerbsferne Positionen. Das gilt sowohl für die 39 Wochen- als auch die 52 Wochen-Grenze (vgl. Abbildung 8). Zudem sinken die Übergangschancen unmittelbar nach Übergang in die Notstandshilfe unter die Niveaus vor Erreichen der Arbeitslosengeldbezugsdauergruppe ab. Zusätzliche Abgänge bei Auslaufen des Arbeitslosengeldbezugs werden danach rasch wieder durch geringere Abgänge kompensiert.

Abbildung 8: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer, nach zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer und Abgangsart



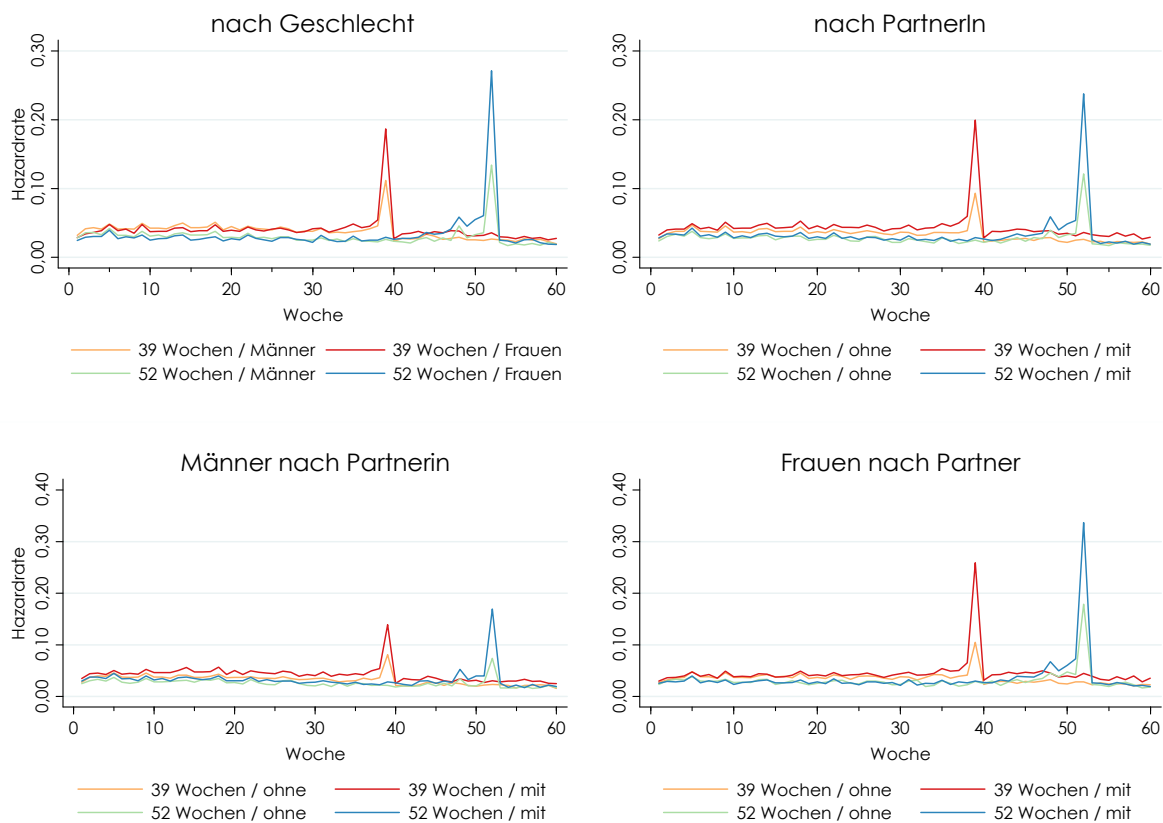
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Frauen reagieren auf das Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs – gemessen an der Abgangschance aus Arbeitslosigkeit – deutlich stärker als Männer (vgl. Grafik links oben in Abbildung 9): Der Abgangshazard nimmt an den beiden Bezugsgrenzen bei 39 und 52 Wochen für Frauen etwa doppelt so stark zu wie bei Männern.

Um diesem Unterschied weiter nachzugehen, wurden die Hazardraten auch getrennt nach Arbeitslosen mit und ohne Partner oder Partnerin dargestellt (vgl. Abbildung 9). Dabei zeigt sich, dass bei beiden Geschlechtern, aber besonders bei Frauen, mit einem Partner oder einer Partnerin die Abgänge bei Auslaufen des Arbeitslosengeldes markant zunehmen. Offensichtlich sind Frauen aufgrund der Anrechnung der Einkommen besser verdienender Partner häufiger von Kürzungen oder sogar einem Wegfall der Notstandshilfe nach Ende des Arbeitslosengeldbezugs betroffen. Folge davon könnte vor allem auch ein Verzicht auf die weitere Vormerkung beim AMS sein.

Zwar konzentrieren sich die Veränderungen im Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit nach Ausschöpfung des Arbeitslosengeldbezugs auf Frauen in Partnerschaften, dennoch sind in den deskriptiven Befunden auch für Männer und alleinstehende Frauen Veränderungen zu beobachten.

Abbildung 9: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer, nach ausgewählten Merkmalen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Inwieweit diese kausal auf die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs zurückzuführen sind – also ein längerer Arbeitslosengeldbezug den Verbleib in Arbeitslosigkeit verlängert und die Abgangschancen vor allem in Beschäftigung beeinträchtigt, ist Gegenstand der nun folgenden Analyse.

3.5. Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Aufgabe der Wirkungsanalyse ist es, zu untersuchen, ob eine längere Dauer des Arbeitslosengeldbezugs einen ursächlichen (kausalen) Effekt auf den Arbeitsmarkterfolg der Arbeitslosen zeitigt.

In einem Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz werden zwei Gruppen von Arbeitslosen anhand des Merkmals Alter unterschieden: Arbeitslose ab dem Erreichen des 50. Lebensjahres erhalten bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit – bei ausreichend Beschäftigungszeiten in der Vorkarriere – 52 Wochen Arbeitslosengeld zuerkannt, Personen unter dieser Altersgrenze maximal 39 Wochen. Dieser Vergleich erfolgt in einer Altersbandweite von jeweils 5 Jahren (45 bis 49 Jahre bzw. 50 bis 54 Jahre).

Betrachtet werden daher folgende zwei Gruppen:

- Arbeitslose mit 52 Wochen zuerkanntem Leistungsdaueranspruch, d.h. mit einem Mindestalter bei Geschäftsfallbeginn von mindestens 50 und höchstens 54 Jahren sowie ausreichenden Versicherungszeiten in der Vorkarriere und
- Arbeitslose mit 39 Wochen zuerkanntem Leistungsdaueranspruch im Alter von weniger als 50 Jahren, aber mindestens 45 Jahren sowie Anwartschaftszeiten, die auch für eine 52-wöchige Arbeitslosengeldbezugsperiode ausreichen würden.

Der Vergleich zwischen dem Arbeitsmarkterfolg von Personen mit kürzerer und längerer maximaler Arbeitslosengeldbezugsdauer erfolgt mittels eines Regressionsmodells. Dieses wird in zwei Varianten geschätzt:

- Einmal ohne weitere Kontrollvariablen: Dabei wird lediglich der Effekt des zunehmenden Alters auf die Ergebnisvariablen berücksichtigt¹⁹⁾ sowie eine Variable, die den Übergang in die Anspruchsberechtigung für 52 Wochen Arbeitslosengeld misst, nämlich das Erreichen eines Alters von mindestens 50 Jahren (bei Eintritt in den Geschäftsfall).
- In einer zweiten Variante wird eine Reihe von weiteren Kontrollvariablen berücksichtigt, die etwaige Unterschiede in der Zusammensetzung der beiden Vergleichsgruppen (unter bzw. ab 50 Jahren) abbilden, um einen unverzerrten Schätzer für den Effekt eines längeren Arbeitslosengeldbezugs zu erhalten²⁰⁾.

¹⁹⁾ Das Alter geht als Polynom zweiten Grades in das Regressionsmodell ein, um dem teilweise nicht linearen Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsmarktergebnissen Rechnung zu tragen.

²⁰⁾ Als Kontrollvariablen gehen ein: der Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs (Monat, Jahr), personenbezogene Merkmale (Geschlecht, Bildungsniveau, Behinderungen, Familienstand, Nationalität, zuletzt ausgeübter Beruf), Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang (registrierte Arbeitslosigkeit, Schulung, ungeförderter unselbstständiger Beschäftigung, selbstständiger Beschäftigung, Pension, sonstige gesicherte erwerbsferne Position, ausschließliche geringfügige Beschäftigung), Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbstständiger Beschäftigung in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang, unselbstständige Beschäftigung zum Stichtag 3, 6, 12 bzw. 24 Monate vor Geschäftsfallzugang, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang (zeitliche Distanz, Einkommen, Branche), regionale Merkmale: Bundesland, Regionstyp und Arbeitslosenquote des Arbeitsmarktbezirks.

Verglichen werden die beiden Gruppen anhand folgender Ergebnisvariablen:

- Netto-Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen,
- Brutto- bzw. Netto-Geschäftsfalldauer,
- Dauer bis zu einer Beschäftigungsaufnahme (mit Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen)²¹,
- Hazardrate (d.h. die Chance/das Risiko) eines Abgangs aus Arbeitslosigkeit,
- Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Beschäftigung (mit Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen) innerhalb von 26 Wochen (halbes Jahr), 41 Wochen (also nach Ende des 39-wöchigen Arbeitslosengeldbezugs) bzw. 78 Wochen (1,5 Jahre – der minimale Beobachtungszeitraum für alle Geschäftsfälle),
- Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Erwerbsinaktivität innerhalb von 26, 41 bzw. 78 Wochen,
- Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme (für eine Dauer von mindestens 63 Tagen) innerhalb von 26, 41 bzw. 78 Wochen,
- Bruttomonatslohn (ohne Sonderzahlungen, bis zur Höchstbeitragsgrundlage).

In Übersicht 2 werden die Ergebnisse dieser Analyse für zentrale Ergebnisvariablen sowie für unterschiedliche Subgruppen der betrachteten Grundgesamtheit dargestellt. Sie sind als Effekte einer längeren Bezugsdauer von 52 Wochen gegenüber einer Dauer von 39 Wochen zu interpretieren.

So zeigt sich etwa, dass die Netto-Bezugsdauer von Existenzsicherungsleistungen bei der längeren Bezugsvariante um rund 15,3 Tage höher liegt (vgl. Übersicht 2, Spalte Nettobezugsdauer). Dieses Ergebnis ist in Abbildung 10 auch grafisch nachvollziehbar: Der Sprung beim Alter von 50 Jahren misst die Zunahme der Nettobezugsdauer. Dieser Effekt aus der Schätzung ohne weitere Kontrollvariablen verändert sich durch deren Berücksichtigung nur wenig auf 11,7 Tage und bleibt statistisch signifikant. Er bedeutet umgerechnet, dass sich die Dauer des Leistungsbezugs pro Monat an zusätzlicher Anspruchsdauer um ca. 4 Tage erhöht.

Konsistent mit diesem Ergebnis verringern sich bei längerer maximaler Bezugsdauer auch die Abgangschancen bzw. das Abgangsrisiko aus Arbeitslosigkeit (vgl. Hazardrate in Übersicht 2), ein Abgang findet also im Durchschnitt weniger häufig statt.

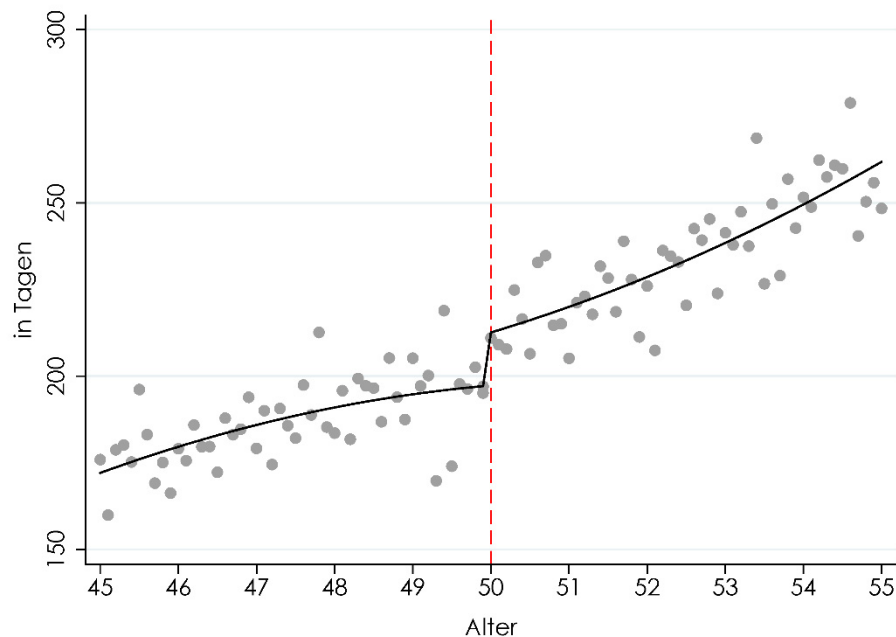
Die Schätzungen für die Ergebnisvariablen „Abgänge in Beschäftigung“ und die „Abgänge in Erwerbsinaktivität“ innerhalb von 26 bzw. 41 Wochen weisen auf eine leichte Verringerung der Abgänge hin. Diese Effekte sind allerdings statistisch nicht signifikant.

In der längeren Betrachtungsperiode von 41 Wochen, die den Sprung beim Auslaufen des AIG-Bezugs für die kürzer bezugsberechtigte Gruppe nach 39 einbezieht, ist der Punktschätzer für den Einfluss des Übergangs in Erwerbsinaktivität stärker (negativ) als jener für den Übergang in Beschäftigung. Dies deutet bereits darauf hin, dass in einer längeren Bezugsvariante

²¹⁾ Gemessen wird hierbei die Dauer vom Geschäftsfallbeginn bis zur erstmaligen Aufnahme einer Beschäftigung mit anschließendem, durchgehendem Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen (ohne Beschränkung auf die Fälle, bei denen der betrachtete Geschäftsfall mit einem Übergang in Beschäftigung endet).

des Arbeitslosengeldes ein geringerer Abgang in Erwerbsinaktivität stärker zur Verringerung der Abgangsdynamik aus Arbeitslosigkeit beiträgt.

Abbildung 10: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen in Tagen



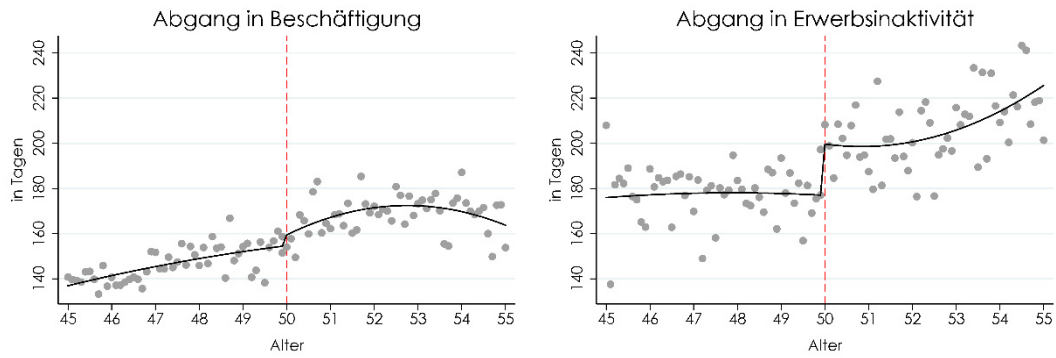
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Bei einer Unterteilung der Schätzung in die Abgänge in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität zeigt sich, dass nur die geringeren Abgänge in erwerbsferne Positionen signifikant zu einer Verlängerung der Nettobezugsdauer von Existenzsicherungsleistungen bei längerem Arbeitslosengeldanspruch beitragen (vgl. Übersicht 2). Dies ist auch klar in der grafischen Darstellung erkennbar: Zu sehen ist ein deutlicher Sprung in der Nettobezugsdauer aufgrund geringerer Abgänge in Erwerbsinaktivität, während sich der Übergang in Beschäftigung bei der Marke von 50 Jahren allenfalls geringfügig verändert (vgl. Abbildung 11). Ein Rückgang der Beschäftigungsaufnahmen scheint eine untergeordnete Rolle zu spielen: Der Schätzwert ist zwar ebenfalls positiv, aber klein (rund ein Viertel des Einflusses der Übergänge in Erwerbsinaktivität) und klar insignifikant.

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Auswirkungen einer längeren Arbeitslosengeldbezugsmöglichkeit sind allgemein gering. Bei den Übergängen in Erwerbsinaktivität innerhalb von 41 Wochen wird jedoch sichtbar, dass ein kürzerer Arbeitslosengeldbezug den Abgang von Frauen in Erwerbsinaktivität signifikant begünstigt²²⁾.

²²⁾ Weitere Detailergebnisse und grafische Aufbereitungen können dem Anhang entnommen werden (vgl. Übersicht 20).

Abbildung 11: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen, nach Abgangsart



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Übersicht 2: Effekt einer Verlängerung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruches von 39 auf 52 Wochen

Population	Kontroll- variablen	Hazardrate	Netto- Bezugsdauer	Beschäftigung innerhalb 26 Wo- chen	Erwerbsinaktivität innerhalb 26 Wochen	Beschäftigung innerhalb 41 Wo- chen	Erwerbsinaktivität innerhalb 41 Wochen	Brutto- Monatslohn
Gesamt	Nein	-0,0027***	15,2959***	-0,0123	-0,0065	-0,0114	-0,0136	69,5175***
	Ja	-0,0026***	11,7138**	-0,0099	-0,0042	-0,0099	-0,0111	40,7912**
Beobachtungen		79.389	81.994	81.994	81.994	81.994	81.994	41.718
Abgang in Beschäftigung	Nein	0,0000	4,7889					
	Ja	0,0000	4,3894					
Beobachtungen		51.897	52.688					
Abgang in Erwerbsinaktivität	Nein	-0,0056***	22,7067***					
	Ja	-0,0059***	17,702**					
Beobachtungen		23.523	24.458					
Männer	Nein	-0,0034***	16,4914**	-0,0155	0,0046	-0,0064	-0,0019	56,121*
	Ja	-0,0033***	13,7272*	-0,0133	0,0066	-0,005	-0,0003	50,9165**
Beobachtungen		39.661	41.862	41.862	41.862	41.862	41.862	21.247
Frauen	Nein	-0,0004	13,3449*	-0,0103	-0,0183*	-0,018	-0,0256**	49,9912*
	Ja	-0,0005	10,288	-0,0093	-0,0146	-0,0181	-0,0207*	32,7597
Beobachtungen		38.268	40.132	40.132	40.132	40.132	40.132	20.471

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Kontrollvariablen: Zeitpunkt des Geschäftsfallzuges (Monat, Jahr), personenbezogene Merkmale (Geschlecht, Bildungsniveau, Behinderungen, Familienstand, Nationalität, zuletzt ausgeübter Beruf), Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang (registrierte Arbeitslosigkeit, Schulung, ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, selbständiger Beschäftigung, Pension, sonstige gesicherte erwerbsferne Position, ausschließliche geringfügige Beschäftigung), Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbständiger Beschäftigung in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang, unselbständige Beschäftigung zum Stichtag 3. 6. 12 bzw. 24 Monate vor Geschäftsfallzugang, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang (zeitliche Distanz, Einkommen, Branche), regionale Merkmale: Bundesland, Regionstyp und Arbeitslosenquote des Arbeitsmarktbezirks. Hazardrate: Beobachtungen bei 78 Wochen in Arbeitslosigkeit zensiert.

Zusammenfassend zeigt die Wirkungsanalyse zwar, dass eine längere maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu einem etwas längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit führen kann. Dieser Effekt ist aber mit 12 bis 15 Tagen erstens nicht sehr groß und zweitens nicht auf verzögerte Beschäftigungsaufnahmen, sondern auf den Verbleib von Arbeitslosen im Leistungsbezug zurückzuführen, die sonst in Erwerbsinaktivität übergegangen wären. Eine längere Bezugsdauer trägt zu einem Verbleib im Arbeitskräfteangebot bei. Dieser Befund lässt sich durch mehrere weitere Analysen zusätzlich untermauern.

Wie bereits erwähnt, hat eine längere maximale Bezugsdauer keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungsintegration. Wie aus Übersicht 3 ablesbar, gilt dies für unterschiedliche Beobachtungszeiträume und Messvarianten: Die Ausdehnung des Anspruchs resultiert in keiner signifikanten Veränderung der Wahrscheinlichkeit innerhalb von 26, 41 bzw. 78 Wochen in Erwerbstätigkeit überzugehen – unabhängig davon, ob nur direkte Übergänge vom betrachteten Geschäftsfall in eine Beschäftigung berücksichtigt werden oder jede Beschäftigungsaufnahme ab dem Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs (also zum Beispiel auch solche nach einem zwischenzeitlichen Abgang in Erwerbsinaktivität).

*Übersicht 3: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Wahrscheinlichkeit innerhalb von 26, 41 und 78 Wochen aus einem Geschäftsfall in Beschäftigung abzugehen bzw. eine Beschäftigung aufzunehmen
In Prozentpunkten*

	Kontrollvariablen	26 Wochen	41 Wochen	78 Wochen
Abgang in Beschäftigung aus GF	Nein	-0,0123	-0,0114	-0,0138
	Ja	-0,0099	-0,0099	-0,0132
Aufnahme einer Beschäftigung	Nein	-0,0145	-0,0128	-0,0163
	Ja	-0,0122	-0,0112	-0,0156

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. GF: Geschäftsfall. Alle Werte auf einem Irrtumsniveau von 10% statistisch insignifikant. Kontrollvariablen: Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs, personenbezogene Merkmale, Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen, Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbstständiger Beschäftigung, unselbstständige Beschäftigung zum Stichtag 3, 6, 12 bzw. 24 Monate vor Geschäftsfallzugang, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang, regionale Merkmale.

Übersicht 4 bietet einen Vergleich zwischen der (Netto-)Leistungsbezugsdauer und der Dauer bis zu einer Beschäftigungsaufnahme („Beschäftigungslosigkeitsdauer“). Daraus wird sichtbar, dass eine Ausdehnung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 39 auf 52 Wochen nur zu einer Verlängerung der Leistungsbezugsdauer (um korrigiert 11,7 Tage) und der Arbeitslosigkeit führt (um korrigiert 11,2 bzw. 10,6 Tage – je nachdem, ob an der Brutto- oder der Netto-Geschäftsfalldauer gemessen), aber keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Dauer bis zu einer Beschäftigungsaufnahme hat.

Dieser entscheidende Unterschied ist auch aus Abbildung 12 erkennbar: Bei der Altersschwelle von 50 Jahren macht die Leistungsbezugsdauer einen markanten Sprung nach oben, wo-

hingegen die Dauer der Beschäftigungslosigkeit (einem statistisch insignifikanten Unterschied entsprechend) nur sehr geringfügig abfällt.

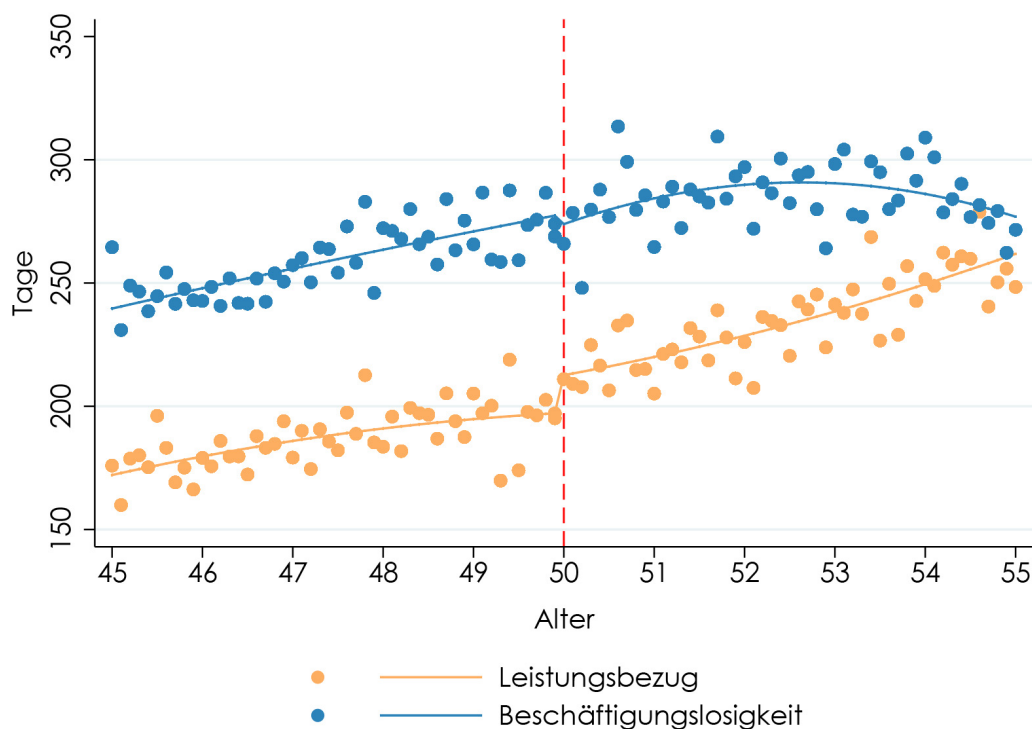
Übersicht 4: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Dauer des Leistungsbezugs, der Beschäftigungslosigkeit und des Geschäftsfalls

In Tagen

Kontrollvariablen	Nettobezugsdauer	Beschäftigungslosigkeitsdauer	Brutto-Geschäftsfalldauer	Netto-Geschäftsfalldauer
Nein	15,2959***	-4,1533	15,0546**	13,9351**
Ja	11,7138**	-5,1047	11,2149*	10,5903*
Beobachtungen	81.994	60.594	81.994	81.994

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Kontrollvariablen: Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs, personenbezogene Merkmale, Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen, Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbstständiger Beschäftigung, unselbständige Beschäftigung zum Stichtag 3, 6, 12 bzw. 24 Monate vor Geschäftsfallzugang, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang, regionale Merkmale. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

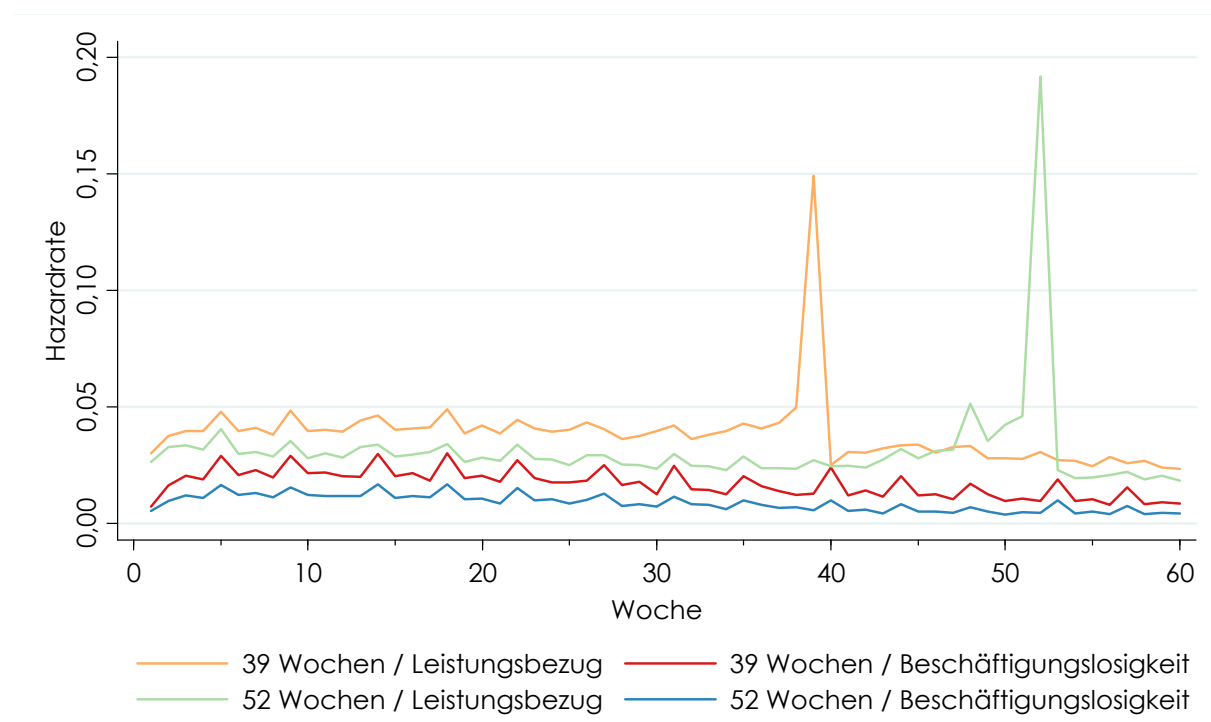
Abbildung 12: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen und die Beschäftigungslosigkeitsdauer in Tagen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

In Abbildung 13 ist nochmals für die beiden Bezugsdauergruppen die Entwicklung von Hazardraten dargestellt. Diesmal ist allerdings neben der Abgangschance aus dem Leistungsbezug die Übergangschance in Beschäftigung aufgetragen. Zwischen diesen beiden Indikatoren lässt sich ein erheblicher Unterschied feststellen: Nur die Abgangschance aus dem Leistungsbezug macht beim Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs (bei einer Dauer von 39 bzw. 52 Wochen) einen deutlichen Sprung. Die Chance auf Aufnahme einer Beschäftigung nimmt demgegenüber einen viel flacheren Verlauf.

Abbildung 13: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer für die Dauer des Leistungsbezuges (netto) und der Beschäftigungslosigkeit



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Mehrere Auswertungen weisen somit darauf hin, dass eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Durchschnitt nicht aufgrund von selteneren bzw. späteren Beschäftigungsaufnahmen, sondern deshalb zu einer etwas längeren Leistungsbezugsdauer bzw. Arbeitslosigkeit führt, weil Personen, deren Anspruch ansonsten ausgelaufen wäre und die ohnehin beschäftigungslos geblieben wären, länger Arbeitslosengeld beziehen können und beim AMS registriert bleiben.

Diese Ergebnisse sprechen gegen einen ausgeprägten negativen Arbeitssuchanreizeffekt. Sie sind konsistent mit jenen von *Nekoei und Weber (2015)* und bestärken den Befund, dass die Betrachtung der Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit alleine ein unvollständiges und eventuell

irreführendes Bild der Auswirkungen längerer Bezugsdauern von Arbeitslosengeld auf die Erwerbsintegration Arbeitsloser zeichnet.

Die Effekte einer längeren Arbeitslosengeldbezugsdauer auf das Einkommen sind positiv (+€ 69,5 pro Monat in der Schätzung ohne, € +40,8 in der Schätzung mit Kontrollvariablen). Das könnte als Hinweis auf ein besseres Matching interpretiert werden.

4. Die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags

4.1. Einführung

Vermittlungs- vs. Droheffekt

Vermittlungsvorschläge werden im Rahmen des Beratungs- und Vermittlungsprozesses des AMS an Arbeitslose erteilt. Diese Vorschläge können zu einer Veränderung des Abgangsverhaltens aus Arbeitslosigkeit führen: Im intendierten Erfolgsfall wird die vorgeschlagene Stelle aufgenommen, und der Abgang in Arbeit erhöht sich. Darüber hinaus kann mit einem Vermittlungsvorschlag eine allgemeine Unterstützung oder auch „Aktivierung“ bei der Arbeitssuche verbunden sein, die eine (raschere) Beschäftigungsaufnahme fördert.

Entspricht ein Vermittlungsvorschlag nicht den Vorstellungen einer arbeitslosen Person, so kann unter Umständen durch die Aufnahme einer anderen Stelle oder einen Abgang in Erwerbsinaktivität eine Beschäftigungsaufnahme an der vermittelten Stelle vermieden werden, ohne dass Zumutbarkeitsbestimmungen für die Arbeitsaufnahme Arbeitsloser verletzt werden, was eine Sperre des Arbeitslosengeldes nach sich ziehen kann. In diesem zweiten Fall ließe sich von einem „Droheffekt“ eines Vermittlungsvorschlags sprechen.

Bisher nur wenig internationale empirische Evidenz

Arbeitsmarktpolitische Programme zur Unterstützung bei der Arbeitssuche, wie intensivierete Beratung und/oder verstärkte Kontrolle der Suchbemühungen, teilweise in Kombination mit kurzen Schulungen, wurden international bereits häufig evaluiert. Sie sind mit relativ geringem Kostenaufwand verbunden und haben zumeist einen positiven Effekt auf die Aufnahme einer Beschäftigung in der kurzen Frist. Solange sie keine investive Komponente wie eine längere Qualifizierung oder geförderte Beschäftigung haben, lassen sie jedoch gleichzeitig keine großen längerfristigen Effekte erwarten (Kluve, 2010, Card – Kluve – Weber, 2010, 2015; für Österreich Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005; Lutz – Mahringer, 2007).

Mit diesen Befunden zu spezifischen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Einklang stehen empirische Untersuchungen, die eine positive Wirkung von häufigeren Kontakten zwischen Arbeitssuchenden und ArbeitsvermittlerInnen bzw. einem erhöhten Personaleinsatz und damit einer besseren Betreuungsrelation bei der Arbeitsvermittlung auf die Arbeitslosigkeitsdauer und die Beschäftigungsintegration der Arbeitssuchenden nachweisen (Hainmueller et al., 2015; Hofmann et al., 2014; Koning, 2009; Pedersen – Rosholm – Svarer, 2012; van den Berg – Kjærsgaard – Rosholm, 2012).

Keine eindeutigen Schlüsse lassen sich aus Studien ziehen, die den Effekt einer Nutzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung als Weg der Arbeitssuche analysieren. Während manche Studien einen signifikanten positiven Einfluss auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit nachweisen (siehe z.B. *Holzer, 1988; Gregg – Wadsworth, 1996*), trifft dies auf andere gar nicht (*Böheim – Taylor, 2002; Addison – Portugal, 2002*) oder nur eingeschränkt zu (*Wielgosz – Carpenter, 1987; Osberg, 1993*).

Fougère – Pradel – Roger (2009), die im Unterschied zu früheren Studien einen strukturellen ökonomischen Ansatz verwenden, konnten für Frankreich nachweisen, dass mehr Vermittlungsvorschläge die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit speziell für geringqualifizierte Arbeitskräfte erhöhen. Nur wenige Studien vergleichen die Qualität der Arbeitsverhältnisse zwischen Personen, die ihren Arbeitsplatz über die öffentliche Arbeitsvermittlung und diejenigen, die ihn über andere Suchkanäle gefunden haben. Auch hier ist die Evidenz nicht eindeutig.

Von *Fougère – Pradel – Roger (2009)* abgesehen, lassen sich kaum weitere Studien finden, in denen spezifisch die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags untersucht wird. *Hofmann (2014)* hat für Deutschland gezeigt, dass arbeitslose Personen, die einen Vermittlungsvorschlag erhalten, häufiger in den Krankenstand übergehen, und zwar insbesondere kurz nach dieser Intervention. Die Betroffenen dürften durch diese Form des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit versuchen, eine aufgrund der Nichtaufnahme einer zumutbaren Beschäftigung drohende Sanktion zu vermeiden. Die Autorin sieht darin einen unintendierten Nebeneffekt von Aktivierung.

Neben quantitativen Aspekten der Beratung und Vermittlung, dürften auch qualitative Facetten eine Rolle spielen (*Hofmann et al., 2014; Martin, 2015*). Empirische Untersuchungen für Deutschland und die Schweiz deuten beispielsweise darauf hin, dass der soziale Hintergrund, die Einstellungen und spezifischen Herangehensweisen der Beraterinnen und Berater (z.B. primäre Zielorientierung, Kooperationsgrad mit den Arbeitssuchenden, Sanktionsbereitschaft, Ausmaß an Standardisierung des Vorgehens) einen Einfluss auf die Wiederbeschäftigungschancen der von ihnen betreuten Kundinnen und Kunden haben (*Behncke – Frölich – Lechner, 2010A, 2010B; Boockmann – Osiander – Stops, 2014*).

Bisherige Befunde für Österreich

In der im Jahr 2012 veröffentlichten Studie „Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche“ hat das WIFO auf Basis einer Erhebung unter Arbeitslosen die Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der dafür eingesetzten Beratungs- und Vermittlungsleistungen hinsichtlich des Arbeitssuchverhaltens und Sucherfolges dieser Personen untersucht. Aus dieser Untersuchung lassen sich unter anderem folgende Erkenntnisse ableiten:

- Das AMS nimmt im Suchprozess der Arbeitslosen eine bestimmende Rolle ein, insbesondere für Geringqualifizierte, länger Arbeitslose und Personen, deren Zugang zu anderen Suchkanälen eingeschränkt ist, weil sie wenige soziale Kontakte oder spezifische Problemlagen

wie mangelnde Deutschkenntnisse oder finanzielle Probleme haben. Von den Arbeitslosen, die zwischen November 2009 und Mai 2010 in Arbeitslosigkeit zuzugingen, länger als einen Monat arbeitslos blieben und nicht von vornherein eine Einstellungszusage hatten, suchten drei Viertel mit Hilfe des AMS nach einem Arbeitsplatz. Ein knappes Fünftel der erfolgreich Arbeitssuchenden fand die Arbeitsplätze über diesen Suchkanal.

- Multivariate Analysen deuten auf einen klaren positiven Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Kontakten zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitssuchenden sowie der Zahl von Vermittlungsvorschlägen einerseits und dem Ausmaß der Suchanstrengungen (an der Zahl der verwendeten Suchwege gemessen) und der Abgangsrate in Beschäftigung andererseits hin. Die durch das AMS vermittelten Arbeitsplätze sind allerdings relativ niedrig entlohnt, insbesondere im Vergleich zu Jobs, die über Internet und private Arbeitsvermittlung gefunden wurden. Dies ist hauptsächlich auf die „negative“ Selektion von Personen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen in die AMS-Betreuung zurückzuführen, verweist aber auch auf mögliche nachteilige Effekte eines Fokus auf eine möglichst rasche Reintegration, sowie auf einen eventuell vorhandenen Spielraum zur Verbesserung der Qualität der vermittelten Arbeitsverhältnisse (Eppel et al., 2012; Eppel – Mahringer – Weber, 2014).

In der folgenden Wirkungsanalyse wird untersucht, wie sich ein Vermittlungsvorschlag auf das Abgangsverhalten aus der Arbeitslosigkeit auswirkt. Sie lässt auch stärker kausal interpretierbare Schlüsse zu.

4.2. Untersuchungsmethode

Statistischer Matching-Ansatz

Im Unterschied zu den Bezugsbestimmungen des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe liegt bei der Zuweisung zu Maßnahmen, der Erteilung von Vermittlungsvorschlägen und der Verhängung von Sperrn keine so klare Regelgebundenheit vor. Die Entscheidung über die Erteilung von Vermittlungsvorschlägen ebenso wie über die Zuweisung zu Maßnahmen und die Verhängung von Sperrn liegt stärker im Ermessen der zuständigen Geschäftsstelle bzw. des/der einzelnen Beraters/in. Damit können Vergleichssituationen nicht unmittelbar abgegrenzt werden, wie dies im Fall der Unterschiede in den Regelungen zum Geldleistungsbezug der Fall ist.

Zur Anwendung gelangt ein Matching-Ansatz. Kurz gefasst, werden hierbei Personen, die im Laufe ihres Geschäftsfalls einen Vermittlungsvorschlag erhalten (Treatment-Gruppe), mit sehr ähnlichen Personen verglichen, die im Laufe ihres Geschäftsfalls keinen Vermittlungsvorschlag erhalten (Kontrollgruppe). Mit diesem Kontrollgruppenansatz wird das Problem gelöst, dass sich für die Personen mit Vermittlungsvorschlag nicht beobachten lässt, welches Arbeitsergebnis sie erzielt hätten, wenn sie den Vermittlungsvorschlag nicht erhalten hätten.

Dieses kontrafaktische Ergebnis wird anhand der beobachtbaren Arbeitsmarktergebnisse der Kontrollgruppe geschätzt.

Der durchschnittliche Effekt eines Vermittlungsvorschlags für die Personen, die einen solchen Vorschlag erhalten („Average Treatment effect on the Treated“), entspricht der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Treatment-Gruppe und dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Kontrollgruppe. Wesentlich ist dabei, dass sich die beiden Gruppen soweit wie möglich in beobachtbaren Eigenschaften ähneln, da sonst der gemessene Unterschied nicht (ausschließlich) auf die Intervention, sondern (auch) auf Unterschiede in der Personenstruktur zurückzuführen ist („Selektionsverzerrung“). Ein unverzerrter, kausaler Effekt wird nur dann gemessen, wenn sich die beiden Gruppen in keinen Eigenschaften systematisch unterscheiden, die einen Einfluss auf das Arbeitsmarktergebnis haben. Nach Kontrolle für beobachtbare Merkmale, muss die Aufteilung in Treatment- und Kontrollgruppe quasi „zufällig“ erfolgen. Die beiden Gruppen unterscheiden sich nur darin, dass die eine einen Vermittlungsvorschlag erhalten hat und die andere nicht (*Imbens – Wooldridge, 2009; Angrist – Pischke, 2009*).

In die vorliegende Wirkungsanalyse können zahlreiche Informationen zu den Arbeitslosen einbezogen werden, die von einer Fülle von personenbezogenen Merkmalen über detaillierte Erwerbshistorien, Leistungsbezüge, Maßnahmenteilnahmen und AMS-Kontakte bis hin zu vielfältigen Aspekten der Wohnregion- bzw. Arbeitsmarktregion reichen (siehe Abschnitt 2.1.). Diese umfangreichen Informationen rechtfertigen die Annahme, dass die wesentlichen Einflüsse auf die Wahrscheinlichkeit des Erhalts eines Vermittlungsvorschlags und die Ergebnisvariablen beobachtbar sind und die kausale Wirkung dieser Intervention daher anhand des Vergleichs der Arbeitsmarktergebnisse zwischen Treatment- und Kontrollgruppe berechnet werden kann.

Konkret wird ein Nearest-Neighbour-Propensity-Score-Matching-Verfahren mit einem „Caliper“ angewendet. Das bedeutet, dass in einem ersten Schritt mittels eines Discrete-Choice-Modells und anhand der angeführten Kontrollvariablen für alle betrachteten Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit geschätzt wird, einen Vermittlungsvorschlag zu erhalten („Propensity Score“). In einem zweiten Schritt werden die geschätzten Propensity Scores genutzt, um jeder Person aus der Treatment-Gruppe eine begrenzte Zahl von Personen aus der Kontrollgruppe zuzuordnen, die ihr im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit des Erhalts eines Vermittlungsvorschlags am ähnlichsten sind („nearest neighbour“). Um sicherzugehen, dass einander nur sehr ähnliche Personen zugeordnet werden, werden nur Paare zugelassen, deren Unterschied im Propensity score ein bestimmtes Toleranzniveau nicht übersteigt²³).

²³) Um die Ähnlichkeit in den zeitlich vorherrschenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen, erfolgt ein exaktes Matching auf das Quartal des Geschäftszugangs sowie zusätzlich auf das Geschlecht. D.h. es werden zum Beispiel Frauen mit Eintritt der Arbeitslosigkeit im ersten Quartal 2010 nur mit solchen Frauen verglichen, die ebenfalls im ersten Quartal 2010 zuzugingen.

Ausgangsproblem

Zum Einsatz kommt ein dynamischer Matching-Ansatz, vor dem Hintergrund des folgenden Ausgangsproblems:

- Auch wenn die meisten Personen ihren ersten Vermittlungsvorschlag bald nach Zugang in Arbeitslosigkeit erhalten, kann diese Intervention zu recht unterschiedlichen Zeitpunkten während des Leistungsbezugs stattfinden.
- Der Zeitpunkt einer Intervention ist nicht notwendigerweise zufällig. Zum Beispiel ist denkbar, dass Personen mit einem offensichtlich erhöhten Unterstützungsbedarf und geringeren Vermittlungschancen besonders früh einen Bewerbungsvorschlag erhalten. Umgekehrt sind Arbeitslose aus der Treatment-Gruppe „negativ“ selektiert, wenn sie erst spät einen Vermittlungsvorschlag erhalten, denn dann waren sie bereits lange arbeitslos.
- Ein Vermittlungsvorschlag zu einem späten Zeitpunkt ist nur eingeschränkt vergleichbar mit einer solchen Intervention zu einem deutlich früheren Zeitpunkt. Er hat vielleicht einen anderen Hintergrund, z.B. weil er Personen zugutekommt, deren Selbsthilfepotenzial sich als geringer herausgestellt hat, als anfänglich angenommen.
- Der Zeitpunkt der Intervention ist nur für die Treatment-Gruppe bekannt. Für die Kontrollgruppe lässt er sich nicht beobachten, da es (bisher) keinen Vermittlungsvorschlag gab („Missing data“-Problem).

Bereits die Tatsache, dass Vermittlungsvorschläge zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliches bedeuten, spricht dafür, die Wirkung von Vermittlungsvorschlägen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu messen. So geben die Analysen Aufschluss über ihr zeitliches Profil. Hinzu kommt, dass ein später Vermittlungsvorschlag eine entsprechend lange, bisherige Arbeitslosigkeitsdauer voraussetzt und daher nicht einfach alle Personen mit einer Intervention während der Arbeitslosigkeit mit allen Personen ohne Intervention während der Arbeitslosigkeit verglichen werden können. Zum Beispiel würde der Vergleich einer Person mit spätem Vermittlungsvorschlag mit einer kurzzeitarbeitslosen Person eine „Selektionsverzerrung“ bedeuten. Dann würde die lange Arbeitslosigkeitsdauer vor der Intervention negativ in das gemessene Ergebnis einfließen, obwohl sie nicht durch die Intervention verursacht wurde (vgl. *Fredriksson – Johansson, 2008*).

Lösung durch dynamischen Matching-Ansatz

Mit einem dynamischen Matching-Ansatz lässt sich das „Missing data“-Problem lösen und sicherstellen, dass nur Personen mit fast identischer Geschäftsfalldauer bis zur (hypothetischen) Intervention verglichen werden. Dieser lässt sich wie folgt beschreiben:

- Die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags wird in sehr kurzen – wöchentlichen – Zeitintervallen geschätzt (Schätzung in diskreter Zeit). Für jeden Zeitpunkt von der 1. bis zur 26. Woche des Geschäftsfalls gibt es eine separate Schätzung.
- In der Treatment- und der Kontrollgruppe werden immer nur solche Personen berücksichtigt, die bis zum Beginn dieser Geschäftsfallwoche noch einen aufrechten Geschäftsfall

hatten (mindestens einen Tag in der betrachteten Woche) und somit potenziell einen Vermittlungsvorschlag erhalten konnten.

- Zusätzlich wird auf Personen eingeschränkt, die im bisherigen Verlauf ihres Geschäftsfalls noch keinen Vermittlungsvorschlag erhalten hatten. Analysiert wird (ausschließlich) die Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags im Geschäftsfall. Der Hauptgrund ist, dass alle weiteren Vermittlungsvorschläge als Ergebnis des ersten (möglicherweise ineffektiven) Vermittlungsvorschlags zu interpretieren sind. So gehen beispielsweise Personen, die die erste vorgeschlagene Stelle annehmen, aus der Arbeitslosigkeit ab und erhalten keinen weiteren Vermittlungsvorschlag.
- Zur Treatment-Gruppe zählen alle Personen, die in der betrachteten Geschäftsfallwoche erstmals einen Vermittlungsvorschlag erhielten (möglicherweise vor, aber nicht während des laufenden Geschäftsfalls). Die Kontrollgruppe setzt sich aus all jenen Personen zusammen, die weder vor noch während der betrachteten Geschäftsfallwoche einen Vermittlungsvorschlag erhielten, aber zum Kreis der potenziell Unterstützten zählten.
- Durch die Berücksichtigung entsprechender Variablen im Matching-Verfahren wird sichergestellt, dass sich die verglichenen Personen nicht nur in ihrer bisherigen Erwerbslaufbahn bis zum Geschäftsfallzugang und ihrer bisherigen Geschäftsfalldauer, sondern auch hinsichtlich ihrer Erwerbszustände und ihrer Kontaktintensität zum AMS während des bisherigen Geschäftsfall-Verlaufs ähneln²⁴).
- Als Ausgangspunkt für den Vergleich der nachfolgenden Erwerbsintegration dient jeweils das Ende jener Geschäftsfallwoche, in der die betrachtete Intervention stattgefunden hat. Zum Beispiel wird die Wahrscheinlichkeit geschätzt, innerhalb von 12 Wochen nach Erhalt eines Vermittlungsvorschlags (dem Ende der Geschäftsfallwoche mit der Intervention) in Beschäftigung abzugehen.

4.3. Deskriptive Befunde

Erster Vermittlungsvorschlag zumeist früh im Geschäftsfall

Zum Einsatz von Vermittlungsvorschlägen lassen sich folgende Feststellungen treffen:

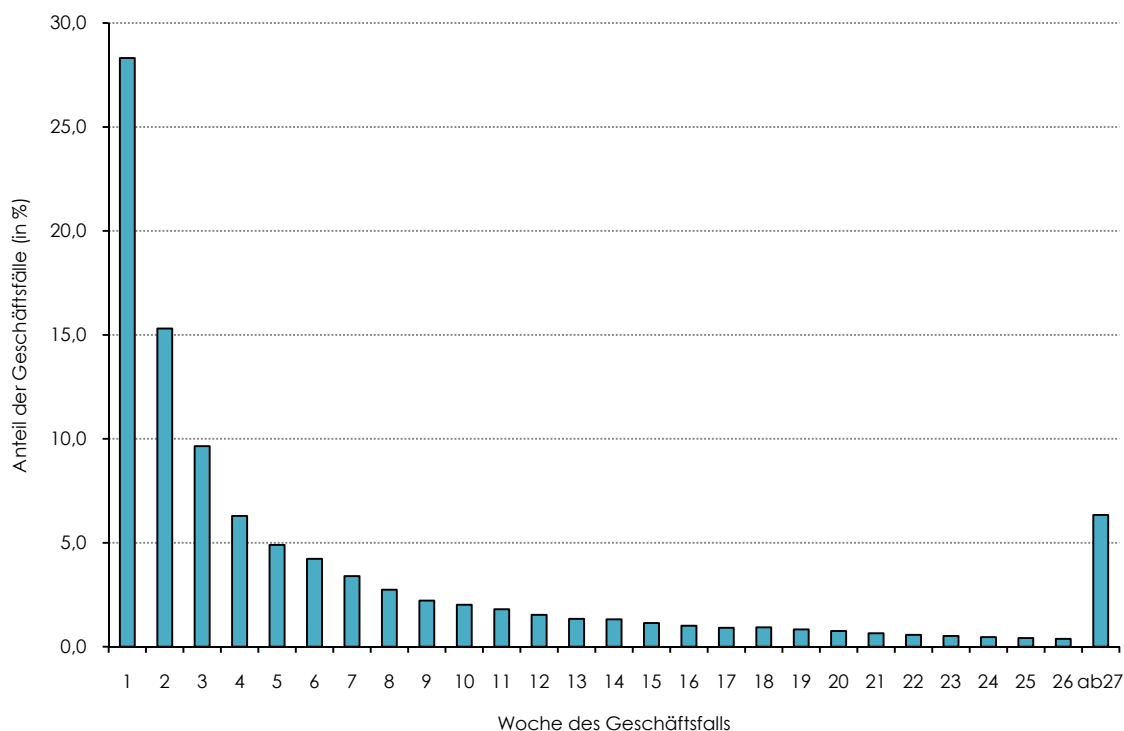
- Knapp drei Viertel (71,6%) der betrachteten Arbeitslosen²⁵) erhielten einen Vermittlungsvorschlag während ihres Geschäftsfalls. Unter allen Geschäftsfällen mit mindestens einer solchen Intervention wurden durchschnittlich 8 Vermittlungsvorschläge erteilt (arithmetisches Mittel). Der Median lag in der betrachteten Grundgesamtheit bei 5 Vermittlungsvorschlägen.

²⁴) Im Matching-Verfahren wird die Zahl der Tage in unterschiedlichen Erwerbszuständen (Geschäftsfall-Arbeitslosigkeit, sonstiger Vormerkstatus der Arbeitslosigkeit, Schulung, unselbstständige Beschäftigung, selbstständige Beschäftigung) sowie die Zahl der Kontakte in der Zeit vom Geschäftsfallbeginn bis zur Woche der (hypothetischen) Intervention zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe abgeglichen.

²⁵) Genau genommen bezieht sich der Anteil auf eine Grundgesamtheit aus Geschäftsfällen, nicht Personen. Personen tauchen im Beobachtungszeitraum teilweise mit mehreren Geschäftsfällen auf.

- Personen ab 55 Jahren, gesundheitlich Eingeschränkte und Personen mit höherer Ausbildung erhielten seltener bzw. eine geringere Zahl von Vermittlungsvorschlägen (vgl. Übersicht 5).
- Die meisten Arbeitslosen erhalten ihren ersten Vermittlungsvorschlag bald nach Zugang in Arbeitslosigkeit: 28,3% gleich in der ersten Woche und 15,3% in der 2. Woche (also insgesamt 43,6% in den ersten zwei Wochen). Bei mehr als der Hälfte (53,3%) erfolgte die Intervention in den ersten drei Wochen, bei 59,6% in den ersten vier Wochen. Spätere Vermittlungsvorschläge sind relativ seltener. Deshalb wird bei der nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Hauptfokus auf Vermittlungsvorschläge in den ersten vier Wochen gelegt (vgl. Abbildung 14).
- Die durchschnittliche Geschäftsdauer bis zum ersten Vermittlungsvorschlag belief sich, am arithmetischen Mittel gemessen, auf 52 Tage. Hier erhöht eine Minderheit von Geschäftsfällen mit deutlich späterer Intervention den Schnitt. Der Median betrug 17 Tage. Das heißt, eine Person erhielt ihren ersten Vermittlungsvorschlag im Median am 18. Tag ihres Geschäftsfalls (vgl. Übersicht 5).

Abbildung 14: Zeitpunkt des ersten Vermittlungsvorschlags
Unter allen Geschäftsfällen mit mindestens 1 Vermittlungsvorschlag



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Vermittlungsvorschläge bis 30.6.2015.

Übersicht 5: Vermittlungsvorschläge nach Personengruppe

Anteil der Geschäftsfälle mit mind. 1 Vorschlag, Zahl der Vorschläge und Dauer bis zum 1. Vorschlag

	Anteil	Zahl		Dauer	
	%	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel	Median
Gesamt	71,6	8	5	52	17
Zugang 2010	72,6	8	5	50	17
Zugang 2011	72,7	8	5	47	15
Zugang 2012	71,7	8	5	52	17
Zugang 2013	69,6	7	4	57	21
Frauen	72,0	7	4	54	19
Männer	71,1	9	5	49	16
Alter 25-44 Jahre	72,9	8	5	49	16
Alter 45-54 Jahre	72,3	8	5	57	20
Alter 55-64 Jahre	54,4	6	4	70	29
Max. Pflichtschule	73,5	8	5	56	18
Lehre	73,4	9	5	44	14
BMS	76,3	9	5	51	19
AHS/BHS	68,7	7	4	57	21
Uni/FH/Akademie	61,9	6	3	58	24
Gesetzlicher Behindertenstatus	61,1	7	4	86	33
Sonstige gesundheitl. Einschränkung lt. AMS	70,6	8	5	64	22
Single-Haushalt ohne Kind	72,1	9	5	49	16
Single-Haushalt mit Kind	76,5	8	5	56	20
Partner-Haushalt ohne Kind	67,7	7	4	52	17
Partner-Haushalt mit Kind	71,9	7	4	53	19
WiedereinsteigerIn	71,7	7	4	66	28
InländerIn	71,0	8	5	52	18
Staatsbürgerschaft Türkei	74,3	8	5	59	20
Staatsbürgerschaft ehem. Jugoslawien	72,4	8	5	49	16
Sonstige Staatsbürgerschaft	73,9	8	5	51	16

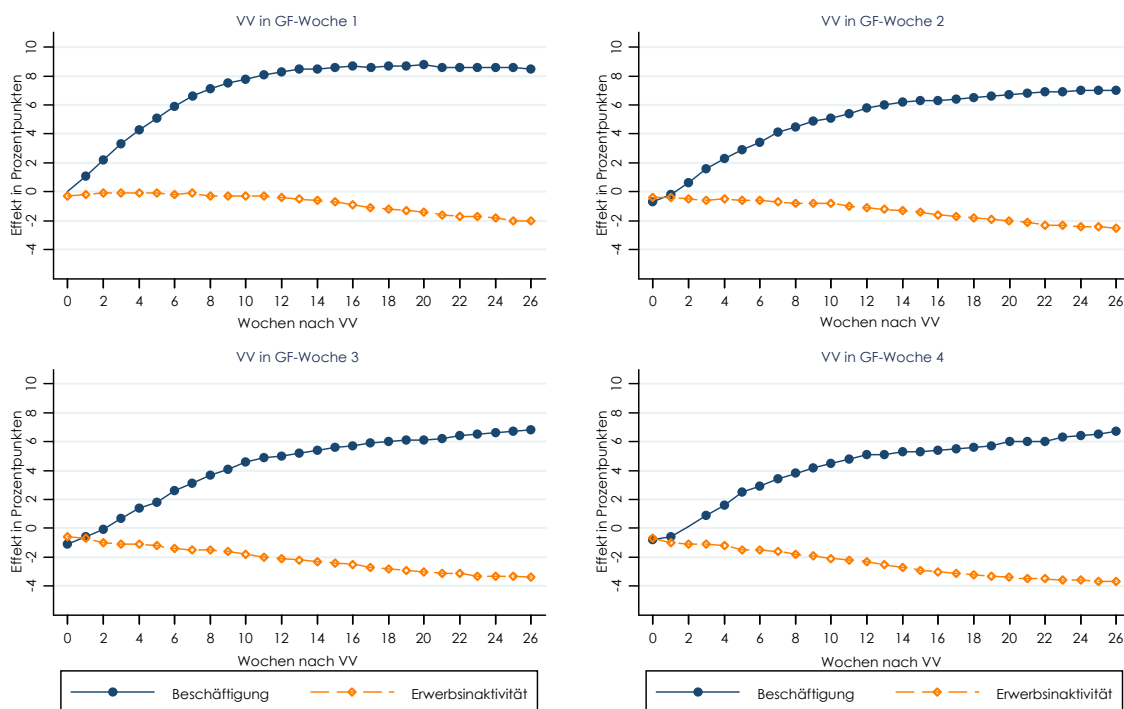
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Vermittlungsvorschläge bis 30.6.2015. Zahl und Dauer bis zum 1. Vorschlag im Geschäftsfall (in Tagen) für alle Geschäftsfälle mit mind. 1 Vermittlungsvorschlag.

4.4. Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Steigerung der Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung

In Abbildung 15 ist die durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Beschäftigung einerseits (blaue Linie) und Erwerbsinaktivität andererseits (orange Linie) veranschaulicht. Dabei wird zwischen einem Vermittlungsvorschlag in der ersten, zweiten, dritten und vierten Geschäftsfallwoche unterschieden. Der aufgetragene Effekt entspricht dem Unterschied in der Abgangsrate (Anteil der Geschäftsfälle mit einem Abgang) zwischen Treatment- und Kontrollgruppe.

Abbildung 15: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität
Vermittlungsvorschlag in den ersten 4 Geschäftsfallwochen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags (VV) in einem Geschäftsfall (GF). Zeitpunkt 0: Ende der Geschäftsfallwoche des (hypothetischen) Vermittlungsvorschlags. Werte ohne Symbol nicht signifikant auf einem Irrtumsniveau von bis zu 10%.

Die exakte Stärke der gemessenen Wirkung variiert, das Kernergebnis ist aber unabhängig vom Zeitpunkt: Ein Vermittlungsvorschlag erhöht signifikant die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Beschäftigung. Bereits wenige Wochen nach dem (hypothetischen) Vermittlungsvorschlag unterscheiden sich Treatment- und Kontrollgruppe deutlich in ihrer Abgangsrate. Die Differenz wächst bis zu einem Zeitpunkt von ungefähr 3-4 Monaten der „Nachkarriere“ deutlich. Anschließend flacht das Wachstum ab.

12 Wochen nach der Intervention gemessen, liegt die Wirkung je nach Zeitpunkt des Vermittlungsvorschlags in einem Bereich zwischen 4,8 und 8,1 Prozentpunkten und ist damit statistisch hoch-signifikant. In Relation zur Abgangsrate der Kontrollpersonen, erhöht sich die Abgangsrate für die Treatment-Gruppe um 23,5 bis 37,0%. Ein halbes Jahr (26 Wochen) nach der Intervention hat sich die Wirkung, absolut gemessen, auf 6,5 bis 8,6 Prozentpunkte erhöht, was einer relativen Veränderung von 17,5 bis 21,2% entspricht. Der Beschäftigungseffekt ist der Tendenz nach umso stärker, je früher im Geschäftsfall ein Vermittlungsvorschlag erfolgt.

Reduktion der Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität

Während ein Vermittlungsvorschlag die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung erhöht, senkt er die Wahrscheinlichkeit eines vollständigen Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt. Er trägt demnach eindeutig zu einer Aufrechterhaltung der Erwerbsbeteiligung bei. Im Unterschied zur Beschäftigung, wird der Effekt auf die Abgangschance in Erwerbsinaktivität erst mit einer zeitlichen Verzögerung klar sichtbar – vermutlich deshalb, weil sich die Betroffenen typischerweise erst nach einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit abmelden. 12 Wochen nach der (hypothetischen) Intervention hat sich die Abgangsrate für Personen mit einem Vermittlungsvorschlag um zwischen -0,3 und -2,2 Prozentpunkten reduziert, nach einem halben Jahr (26 Wochen) um -2,0 bis -3,7 Prozentpunkte.

In Abbildung 16 sind ergänzend die Abgangsraten der beiden Vergleichsgruppen aufgetragen. Am Beispiel eines Vermittlungsvorschlags in der 1. Geschäftsfallwoche ist zu sehen, dass innerhalb von 12 Wochen 30,0% der Treatment-Gruppe und 21,9% der Kontrollgruppe in Beschäftigung abgegangen sind. Die Differenz ergibt 8,1 Prozentpunkte, was – am Ergebnis der Kontrollgruppe gemessen – einer Erhöhung der Abgangsrate in Beschäftigung um 37,0% entspricht (siehe auch Übersicht 6).

Übersicht 6: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 bzw. 26 Wochen nach dem VV

	12 Wochen nach VV			26 Wochen nach VV		
	Abgangshäufigkeit in %		Wirkung	Abgangshäufigkeit in %		Wirkung
	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwischen TG und KG in Prozentpkt. (%)	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	Differenz zwischen TG und KG in Prozentpkt. (%)
<i>Beschäftigung</i>						
VV in GF-Woche 1	30,0	21,9	8,1*** (37,0)	49,2	40,6	8,6*** (21,2)
VV in GF-Woche 2	26,5	21,1	5,4*** (25,6)	45,8	38,8	7,0*** (18,0)
VV in GF-Woche 3	26,0	21,1	4,9*** (23,2)	44,7	38,0	6,7*** (17,6)
VV in GF-Woche 4	25,2	20,4	4,8*** (23,5)	43,7	37,2	6,5*** (17,5)
<i>Erwerbsinaktivität</i>						
VV in GF-Woche 1	8,7	9,1	-0,3*** (-3,3)	15,4	17,3	-2,0*** (-11,6)
VV in GF-Woche 2	8,0	9,0	-1,0*** (-11,1)	14,9	17,3	-2,4*** (-13,9)
VV in GF-Woche 3	7,7	9,6	-2,0*** (-20,8)	14,7	18,0	-3,3*** (-18,3)
VV in GF-Woche 4	7,5	9,7	-2,2*** (-22,7)	14,8	18,4	-3,7*** (-20,1)

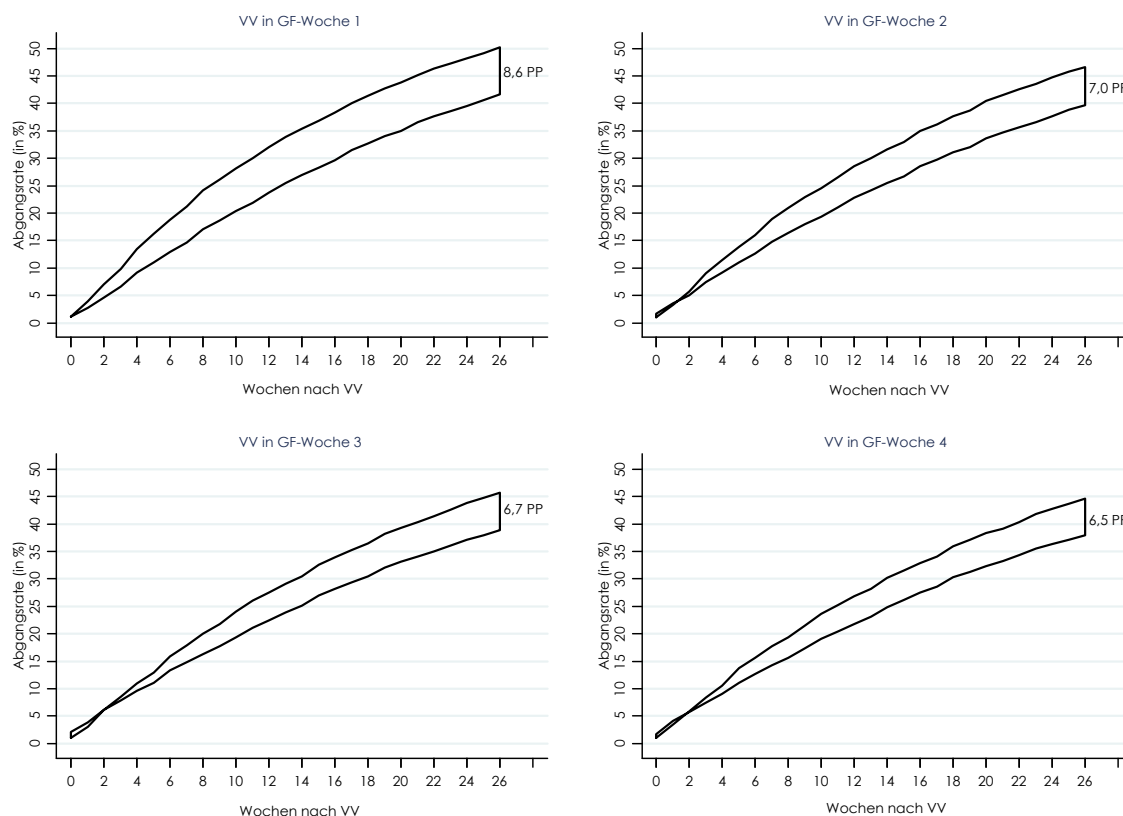
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatment-Gruppe: Vermittlungsvorschlag in der jeweiligen Geschäftsfallwoche. Kontrollgruppe: Kein Vermittlungsvorschlag bis zum Ende der jeweiligen Geschäftsfallwoche. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe.

Die Personen mit einem Vermittlungsvorschlag in der ersten Geschäftsfallwoche verblieben nach der Intervention im Durchschnitt noch 202 Tage im Geschäftsfall (Brutto-Dauer)²⁶⁾. Das

²⁶⁾ Gemessen wird bis zum Ende des Beobachtungszeitraums Ende Juni 2015.

ist um 34 Tage bzw. 14,4% weniger als bei Personen der Kontrollgruppe. Im Jahr nach der (hypothetischen) Intervention waren sie um rund 28 Tage (+21,4%) mehr in unselbstständiger Beschäftigung (165 gegenüber 136 Tagen), um 20 Tage (-11,6%) weniger in Arbeitslosigkeit mit einem geschäftsfallbegründenden Vormerkstatus und um 3 Tage (-14,7%) weniger in einem sonstigen Vormerkstatus (vgl. Übersicht 21)²⁷⁾.

Abbildung 16: Abgangsrate in Beschäftigung im Vergleich zwischen Treatment- und Kontrollgruppe
Vermittlungsvorschlag in den ersten 4 Geschäftsfallwochen



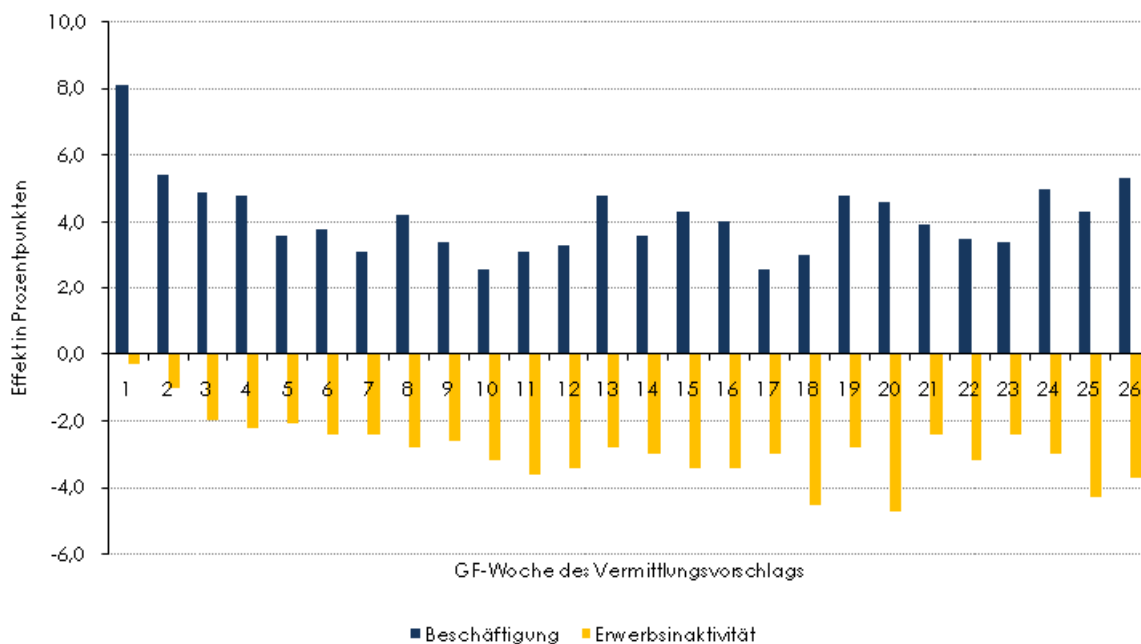
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Obere Linie: Abgangsrate der Treatmentgruppe (Vermittlungsvorschlag in der jeweiligen GF-Woche). Untere Linie: Kontrollgruppe (kein Vermittlungsvorschlag bis zum Ende der jeweiligen GF-Woche). Wert entspricht Differenz (Effekt eines Vermittlungsvorschlags) in Prozentpunkten 26 Wochen nach der (hypothetischen) Intervention.

In Abbildung 17 ist die Wirkung eines Vermittlungsvorschlags nicht nur in den ersten vier, sondern in den ersten 26 Wochen des Geschäftsfalls veranschaulicht. 12 Wochen nach der Inter-

²⁷⁾ Wird alternativ zu Abgängen innerhalb eines bestimmten Zeitraums der Beschäftigungsstatus zu einem bestimmten Zeitpunkt als Ergebnisvariable herangezogen, ändert sich das Ergebnis nicht. Es wird aber sichtbar, dass es sich bei den vermehrten Beschäftigungsaufnahmen von Personen mit einem Vermittlungsvorschlag hauptsächlich um Abgänge in eine ungeforderte unselbstständige Beschäftigung handelt (vgl. Übersicht 22).

vention lässt sich durchwegs ein signifikanter positiver Effekt auf den Abgang in Beschäftigung und ein signifikanter negativer Effekt auf den Abgang in Erwerbsinaktivität feststellen.

Abbildung 17: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 Wochen nach dem VV



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags (VV) in einem Geschäftsfall (GF), gemessen 12 Wochen nach dem (hypothetischen) Vermittlungsvorschlag. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ein Vermittlungsvorschlag die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Beschäftigung fördert. Dieser Effekt ist für Frauen (noch) stärker als für Männer (vgl. Abbildung 22 und Abbildung 24 im Anhang) und ist am stärksten ausgeprägt, wenn er gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgt („Early intervention“). Wie weit der Effekt aus der Unterstützung bei der Arbeitssuche oder aus einer Drohung resultiert, lässt sich nicht bestimmen. Ein Droheffekt würde bedeuten, dass Arbeitslose eine vorgeschlagene Stelle nicht aufnehmen wollen, bei Vereitelung der Vermittlung aber eine Sanktion zu befürchten hätten und deshalb eine andere Beschäftigung aufnehmen oder sich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Das festgestellte Ergebnis eines negativen Effekts eines Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität spricht allerdings dagegen, dass sich Personen in großer Zahl aufgrund eines unerwünschten Vermittlungsvorschlags beim AMS abmelden. Zugleich erscheint es durchaus plausibel, dass ein Vermittlungsvorschlag „aktivierend“ wirkt, also die Suchanstrengungen, die Arbeitsmarktorientierung und dadurch die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht, auch wenn die vorgeschlagene Stelle nicht angetre-

ten werden kann. Hierfür spricht, dass die konkret vorgeschlagene Stelle nur selten aufgenommen wird²⁸⁾.

Unter den Personen, die eine unselbstständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze aufnehmen, erzielen die Personen mit einem Vermittlungsvorschlag im Durchschnitt einen niedrigeren Monatsverdienst als vergleichbare Personen ohne einen Vermittlungsvorschlag. Je früher die Beschäftigungsaufnahme im Geschäftsfall, desto größer ist der Unterschied. So liegt er unter Personen, die innerhalb von einem Monat eine Beschäftigung aufgenommen haben, in etwa zwischen € 50 und € 70. Bei Betrachtung all jener, die innerhalb von sechs Monaten in Arbeit abgegangen sind, beträgt die Differenz zwischen € 20 und € 30. Bei einer Ausweitung der Betrachtung auf ein ganzes Jahr, sind es zwischen € 10 und € 20 (vgl. Übersicht 7)²⁹⁾.

Übersicht 7: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf das Monatseinkommen in der nach einem Abgang aus der Arbeitslosigkeit aufgenommenen, unselbstständigen Beschäftigung

	Zeitpunkt des Vermittlungsvorschlags			
	GF-Woche 1	GF-Woche 2	GF-Woche 3	GF-Woche 4
Beschäftigung innerhalb von 1 GF-Monat	-51*** (-2,8)	-47*** (-2,6)	-73*** (-4,1)	-52* (-2,9)
Beschäftigung innerhalb von 2 GF-Monaten	-37*** (-2,0)	-37*** (-2,1)	-51*** (-2,8)	-53*** (-3,0)
Beschäftigung innerhalb von 3 GF-Monaten	-32*** (-1,8)	-35*** (-1,9)	-45*** (-2,5)	-56*** (-3,1)
Beschäftigung innerhalb von 6 GF-Monaten	-22*** (-1,3)	-22*** (-1,2)	-27*** (-1,5)	-27*** (-1,5)
Beschäftigung innerhalb von 1 GF-Jahr	-13*** (-0,8)	-11** (-0,6)	-18*** (-1,0)	-16** (-0,9)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Berücksichtigt ist nur unselbstständige Beschäftigung mit Entlohnung über der Geringfügigkeitsgrenze. Einkommen gemessen an den Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung (ohne Sonderzahlungen) bis zur Höchstbeitragsgrundlage. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 10%. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe.

Dieser negative Einkommenseffekt könnte darauf zurückzuführen sein, dass Arbeitslose, wenn sie einen Vermittlungsvorschlag erhalten, einen größeren Druck zu einer raschen Arbeitsaufnahme wahrnehmen oder das erzielbare Einkommen am Arbeitsmarkt besser abschätzen können und daher eher auch eine geringer entlohnte Beschäftigung akzeptieren. Aus einer theoretischen Perspektive senken sie ihren Reservationslohn, also den Lohn, zu dem sie gerade noch bereit sind, ihre Arbeitskraft anzubieten.

²⁸⁾ In der betrachteten Grundgesamtheit ist bei 4,1% der Vermittlungsvorschläge eine „E-Buchung“ erfasst.

²⁹⁾ Ein Beispiel: Unter den Personen mit einem (hypothetischen) Vermittlungsvorschlag in der ersten Geschäftsfall-Woche, die innerhalb von einem Monat aus dem Geschäftsfall abgingen und eine unselbstständige Beschäftigung aufnahmen, verzeichneten die Personen mit Erhalt eines Vermittlungsvorschlags ein Durchschnittseinkommen von € 1.739. Das war um € 51 weniger als in der Kontrollgruppe (€ 1.790).

5. Die Wirkung einer Maßnahmenzuweisung

5.1. Einführung

Lock-in-Effekt vs. Droh-Effekt einer Maßnahmenzuweisung

Eine Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann – bereits vor Beginn der Maßnahmenteilnahme – das Verhalten von Arbeitslosen verändern. Prinzipiell sind sowohl „Lock-in-Effekte“ als auch „Droh-Effekte“ denkbar:

- Mit einem „Lock-in-Effekt“ ist gemeint, dass Arbeitslose eine Teilnahme und den Abschluss der Maßnahme (etwa einer freiwillig besuchten Weiterbildung) anstreben und dadurch vorübergehend dem Arbeitsmarkt entzogen sind. Die Maßnahmenzuweisung bewirkt eine Verringerung der Abgangsneigung, da die Betroffenen nicht oder weniger nach einer Arbeit suchen, um plangemäß die Maßnahmenteilnahme zu realisieren.
- Einen „Droheffekt“ könnte es insofern geben, als Arbeitslose versuchen, durch eine Arbeitsaufnahme oder den Austritt aus dem Arbeitsangebot eine nicht gewünschte Maßnahmenteilnahme zu vermeiden.

Hintergrund für einen möglichen „Droheffekt“ ist, dass in Österreich wie auch in anderen OECD-Ländern die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung vorausgesetzt wird – einerseits, um die Qualifikationen und Beschäftigungschancen der Betroffenen zu verbessern und andererseits, um einen Anreiz zur Arbeitssuche und zur Aufnahme einer Beschäftigung zu setzen und etwaigem „Moral Hazard“ entgegenzuwirken.

Ein „Droheffekt“ besteht darin, dass Individuen vor einer verpflichtenden Maßnahmenteilnahme aus der Arbeitslosigkeit abgehen. Dies kann aus einer theoretischen Perspektive das Resultat erhöhter Suchanstrengungen sein oder das Ergebnis einer Senkung des Reservationslohns bei Herannahen des Maßnahmenbeginns. Eine solche Wirkung sollte in erhöhten Übergangsraten in Beschäftigung und/oder Erwerbsinaktivität kurz nach der Maßnahmenzuweisung (und vor dem geplanten Teilnahmebeginn) erkennbar sein.

Ein möglicher „Droheffekt“ sollte maßgeblich von der Maßnahme bzw. deren Einschätzung durch die arbeitslose Person abhängen. Er ist dann zu erwarten, wenn die Maßnahme unerwünscht ist oder als Last empfunden wird. Für Personen, die einer Teilnahme nicht positiv gegenüberstehen, macht sie den Leistungsbezug unattraktiver, indem sie Zeit beansprucht und somit Kosten bedeutet (eine Art „Freizeitsteuer“). Im anderen Fall streben Arbeitslose eine Teilnahme an, weil sie erwarten davon zu profitieren – etwa deshalb, weil sie einen zertifizierten Abschluss erwerben (vgl. *Filges – Hansen, 2015*).

Bisherige Literatur deutet auf „Droheffekte“ arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hin

Filges – Hansen (2015) fassen, gleichsam auf eine nach wie vor bestehende Forschungslücke hinweisend, in einer Meta-Studie die Ergebnisse von zwanzig Studien für acht OECD-Länder zusammen, in denen Veränderungen in Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit vor einer Maß-

nahmenteilnahme analysiert wurden. Dabei gelangen sie zu dem Ergebnis, dass von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen tatsächlich ein „Droheffekt“ ausgeht, der zwar sehr moderat ist, aber zumindest teilweise größer sein dürfte als der (ebenfalls moderate) Effekt einer tatsächlichen Teilnahme. Dies führt sie zu der Schlussfolgerung, dass „Droheffekte“ bei der Beurteilung der Wirkung von Maßnahmen stärkere Beachtung finden sollten. Dies vor allem deshalb, weil sie, wenn es sich um unintendierte Nebeneffekte handelt, bedeuten können, dass sich die Betroffenen in einer ungünstigeren sozialen Lage befinden als angenommen oder politisch gewünscht; und zwar in dem Sinne, dass sie aufgrund der Androhung einer unerwünschten Maßnahme unattraktive Stellen annehmen.

5.2. Untersuchungsmethode

Dynamischer Matching-Ansatz

Die für die Wirkungsanalyse von Maßnahmenzuweisungen gewählte empirische Methode ist deckungsgleich mit jener bei der Untersuchung von Vermittlungsvorschlägen (siehe Abschnitt 4.2.). Sie lässt sich wie folgt umreißen:

- Mittels eines dynamischen Matching-Ansatzes wird die Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung im Geschäftsfall auf die nachfolgende Erwerbsintegration untersucht. Dabei wird nach dem Zeitpunkt dieser Intervention unterschieden – also danach, in welcher der ersten 26 Wochen des Geschäftsfalls sie erfolgt ist.
- Die Treatment-Gruppe besteht aus Personen, die in der betrachteten Geschäftsfallwoche erstmals einer Maßnahme zugewiesen wurden. Demgegenüber setzt sich die Kontrollgruppe aus den Personen zusammen, die zwar ebenso bis zum Beginn der betrachteten Woche einen aufrechten Geschäftsfall hatten und somit prinzipiell einer Maßnahme zugewiesen hätten werden können, aber realiter weder vor noch während der betrachteten Geschäftsfallwoche von dieser Intervention betroffen waren³⁰⁾.
- Ermittelt wird die durchschnittliche Wirkung einer Maßnahmenzuweisung auf die Personen mit einer Maßnahmenzuweisung, anhand der Differenz der durchschnittlichen Arbeitsergebnisse der Treatment- und Kontrollgruppe. Dabei werden nur Personen miteinander verglichen, die hinsichtlich einer Vielzahl potenziell für die Erwerbschancen relevanter Merkmale sehr ähnlich sind („statistische Zwillinge“). Zu diesen zählen zahlreiche personenbezogene Merkmale, die bisherige Erwerbslaufbahn, der bisherige Geschäftsfallverlauf (Erwerbszustände, Kontaktintensität zum AMS und erhaltene Vermittlungsvorschläge), Leistungsbezüge aus der Arbeitslosenversicherung, Krankengeldbezüge, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis, bisherige Förderteilnahmen, sowie Merkmale der Wohn- und Arbeitsmarktregion.

³⁰⁾ Personen, die bereits einer anderen Maßnahme (SÖB oder GBP) zugewiesen wurden, sind sowohl aus der Treatment- als auch der Kontrollgruppe ausgeschlossen. In der Kontrollgruppe sind Personen enthalten, die zu einem späteren Zeitpunkt eine Maßnahmenzuweisung hatten.

- Die Wirkung einer Maßnahmenzuweisung wird insbesondere anhand der Abgänge in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität analysiert. Ausgangspunkt für den Vergleich des Abgangsverhaltens zwischen Treatment- und Kontrollgruppe ist das Ende der Geschäftsfallwoche, in der die betrachtete Intervention stattgefunden oder – im Fall der Kontrollgruppe – eben nicht stattgefunden hat.

Datenhintergrund

Die verfügbaren Daten geben Auskunft über den Zeitpunkt der Zuweisung einer Person zu einer Maßnahme, sowie darüber, ob es tatsächlich zu einer Maßnahmenteilnahme kam. In den Fällen einer tatsächlichen Teilnahme lässt sich zwischen Maßnahmenabbrüchen und einer vollständigen Absolvierung der Maßnahme unterscheiden. Nicht verfügbar sind die Zeitpunkte des ursprünglich geplanten Maßnahmenbeginns und -endes. Daher lässt sich das Zeitfenster zwischen Maßnahmenzuweisung und einem allfälligen Teilnahmebeginn nicht exakt abgrenzen. Es ist jedoch möglich, das Abgangsverhalten Arbeitsloser in der Zeit nach der Zuweisung zu beobachten. Dies erfolgt in einem wöchentlichen Rhythmus und somit besonders detailgenau.

5.3. Deskriptive Befunde

Betrachtete Maßnahmentypen

Aufgrund der Datenlage kommen für die Analyse von Maßnahmenzuweisungen prinzipiell keine Individualförderungen, sondern nur Trägerförderungen in Frage: Informationsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen und geförderte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt.

Wie aus Übersicht 8 ersichtlich, ist für knapp mehr als die Hälfte der Geschäftsfälle (51,6%) mindestens eine Maßnahmenzuweisung erfasst. Bei der ersten Maßnahme handelt es sich fast ausschließlich um eine Informationsmaßnahme (35,0%) oder eine Bildungsmaßnahme (16,0%), nur in seltenen Fällen um eine Zuweisung zu einem Sozialökonomischen Betrieb (SÖB) oder einem Gemeinnützigem Beschäftigungsprojekt (GBP) (0,7%). Dies hat naheliegende Gründe: zum einen den allgemein deutlich selteneren Einsatz dieses Instruments und zum anderen seine Zielgruppenorientierung. Beschäftigungsprojekte des zweiten Arbeitsmarktes werden typischerweise nicht als erste Maßnahme zu Beginn der Arbeitslosigkeit, sondern erst bei längerer Arbeitslosigkeitsdauer für Personen mit schwerwiegenderen Vermittlungshemmnissen eingesetzt. Sie werden daher bei der Wirkungsanalyse nicht berücksichtigt. Aufgrund ihrer Seltenheit werden Zuweisungen zu Beschäftigungsprojekten des zweiten Arbeitsmarktes bei der Wirkungsanalyse nicht berücksichtigt.

Übersicht 8: Häufigkeit von Maßnahmenzuweisungen im Laufe eines Geschäftsfalls und Art der ersten, zugewiesenen Maßnahme

	N	In %
Keine Maßnahmenzuweisung	282.318	48,4
Maßnahmenzuweisung	301.470	51,6
SÖB/GBP	4.123	0,7
Informationsmaßnahme	204.177	35,0
Bildungsmaßnahme	93.170	16,0
Aktive Arbeitssuche	27.803	4,8
Orientierung	15.387	2,6
Qualifizierung	48.253	8,3
Training	1.727	0,3
Gesamt	583.788	100,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Maßnahmenzuweisungen (nur Trägerförderungen) bis 30.6.2015.

Erste Maßnahmenzuweisung in der Regel bald nach Arbeitslosigkeitszugang

Unter den Geschäftsfällen mit mindestens einer Zuweisung (Informationsmaßnahme, Bildungsmaßnahme, SÖB/GBP) sind durchschnittlich 2,2 Maßnahmenzuweisungen erfasst (arithmetisches Mittel), der Median liegt bei 2 Zuweisungen. Im Zeitverlauf hat sich die Zahl reduziert: das arithmetische Mittel von 2,5 im Jahr 2010 auf 1,7 im Jahr 2013, der Median im selben Zeitraum von 2 auf 1. Diese Entwicklung mag auf die steigende Zahl an zu betreuenden Kundinnen und Kunden zurückzuführen sein. In einem Vergleich nach Personengruppen fällt auf, dass ältere Arbeitskräfte, AkademikerInnen und auch Personen mit Lehrabschluss unterdurchschnittlich häufig einer Maßnahme zugewiesen werden (vgl. Übersicht 9).

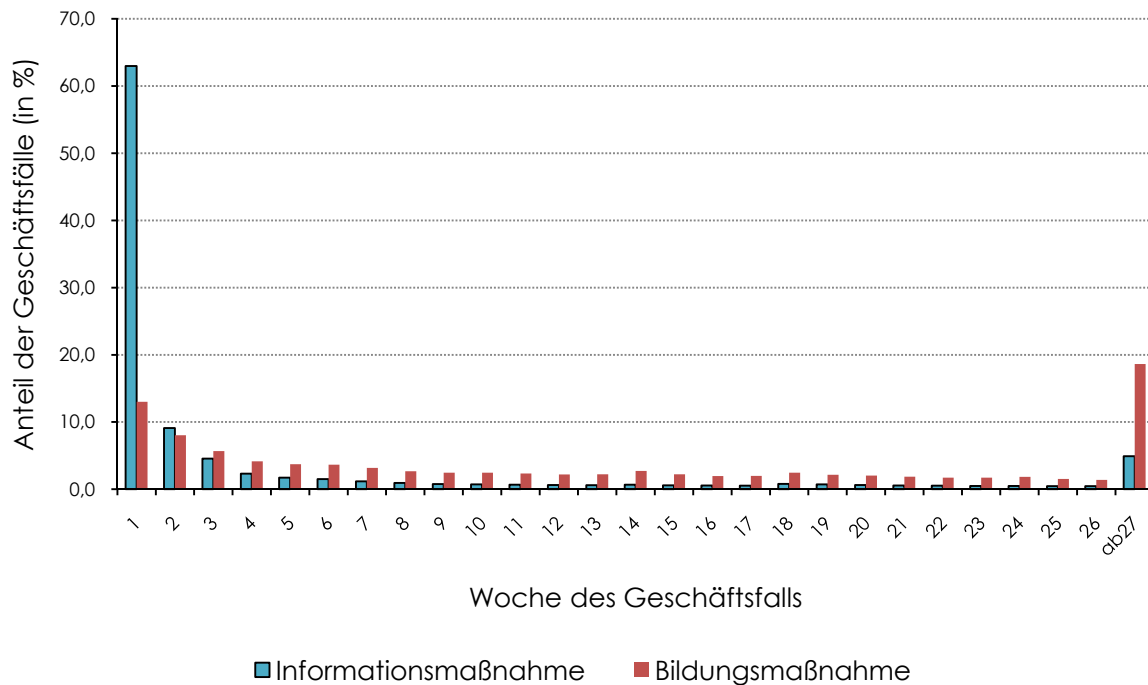
Zuweisungen zu Infomaßnahmen erfolgen in zwei Drittel der Fälle (63,0%) gleich in der ersten Geschäftsfallwoche. Nach der dritten Woche sind sie deutlich seltener. Auch Bildungsmaßnahmenzuweisungen erfolgen häufiger in den ersten drei Wochen, der Unterschied ist aber bei weitem nicht so eklatant (vgl. Abbildung 18). Unter allen Geschäftsfällen mit mindestens einer Zuweisung zu einer Trägerförderung dauert es durchschnittlich 55 Tage (arithmetisches Mittel) bzw. 8 Tage (Median) bis zur ersten Zuweisung³¹⁾.

Ein genauerer Blick auf Zuweisungen in Informationsmaßnahmen in der ersten Geschäftsfallwoche verrät, dass es sich bei den Betroffenen um eine sehr spezifische Personengruppe handelt: um Personen, die in der Vergangenheit im Durchschnitt viel weniger arbeitslos waren als der Rest. Vermutlich handelt es sich großteils um Erstinformationsveranstaltungen, die für „Neuzugänge“ in die Arbeitslosigkeit gedacht sind. Aufgrund dieser Selektivität werden nur Maßnahmenzuweisungen ab der zweiten Geschäftsfallwoche evaluiert.³²⁾

³¹⁾ Bei 45,1% der Zuweisungen zu einer Bildungsmaßnahme kam es nicht zu einer Teilnahme („Abbuchung“), bei 45,5% zu einer vollständigen Teilnahme. Der Rest entfällt auf Maßnahmenabbrüche und datenmäßig unklare Fälle. Bei geförderter Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt kam es nur in 27,2% der Fälle zu einer vollständigen Teilnahme. Bei 60,6% ist in den Daten eine „Abbuchung“ erfasst.

³²⁾ In der zweiten und dritten Geschäftsfallwoche könnten noch Erstinformationsveranstaltungen enthalten sein. Dies ist möglicherweise der Grund, warum die Wirkung einer Zuweisung zu einer Informationsmaßnahme weniger stark

Abbildung 18: Zeitpunkt der ersten Zuweisung zu einer Informations- bzw. Bildungsmaßnahme
Unter allen Geschäftsfällen mit Informations- oder Bildungsmaßnahme als erster Maßnahmenart



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Vermittlungsvorschläge bis 30.6.2015.

ausfällt als zu späteren Zeitpunkten (siehe Abbildung 21): Von einer reinen Erstinformationsveranstaltung ist intuitiv kein großer Effekt auf das Abgangverhalten zu erwarten.

Übersicht 9: Maßnahmenzuweisungen nach Personengruppe

Anteil der Geschäftsfälle mit mind. 1 Zuweisung, Zahl der Zuweisungen und Dauer bis zur 1. Zuweisung

	Anteil	Zahl		Zeitpunkt	
	%	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel	Median
Gesamt	51,6	2,2	2	55	8
Zugang 2010	54,5	2,5	2	58	7
Zugang 2011	53,0	2,4	2	64	10
Zugang 2012	53,8	2,3	2	63	13
Zugang 2013	45,7	1,7	1	32	6
Frauen	57,2	2,3	2	48	8
Männer	46,2	2,2	1	64	10
Alter 25-44 Jahre	52,0	2,2	2	51	8
Alter 45-54 Jahre	52,3	2,3	2	65	11
Alter 55-64 Jahre	45,4	2,0	1	66	9
Max. Pflichtschule	53,9	2,5	2	62	13
Lehre	48,9	2,1	1	52	7
BMS	59,7	2,3	2	50	7
AHS/BHS	54,8	2,2	2	49	6
Uni/FH/Akademie	48,7	1,9	1	50	6
Gesetzlicher Behindertenstatus	44,3	2,3	2	99	48
Sonstige gesundheitl. Einschränkung lt. AMS	48,6	2,3	2	83	32
Single-Haushalt ohne Kind	49,5	2,2	2	60	9
Single-Haushalt mit Kind	56,2	2,5	2	64	13
Partner-Haushalt ohne Kind	49,6	2,1	1	50	7
Partner-Haushalt mit Kind	54,0	2,3	2	50	8
WiedereinsteigerIn	68,9	2,6	2	39	8
InländerIn	51,2	2,2	1	55	8
Staatsbürgerschaft Türkei	53,8	2,6	2	66	16
Staatsbürgerschaft ehem. Jugoslawien	50,0	2,4	2	58	10
Sonstige Staatsbürgerschaft	54,8	2,4	2	48	9

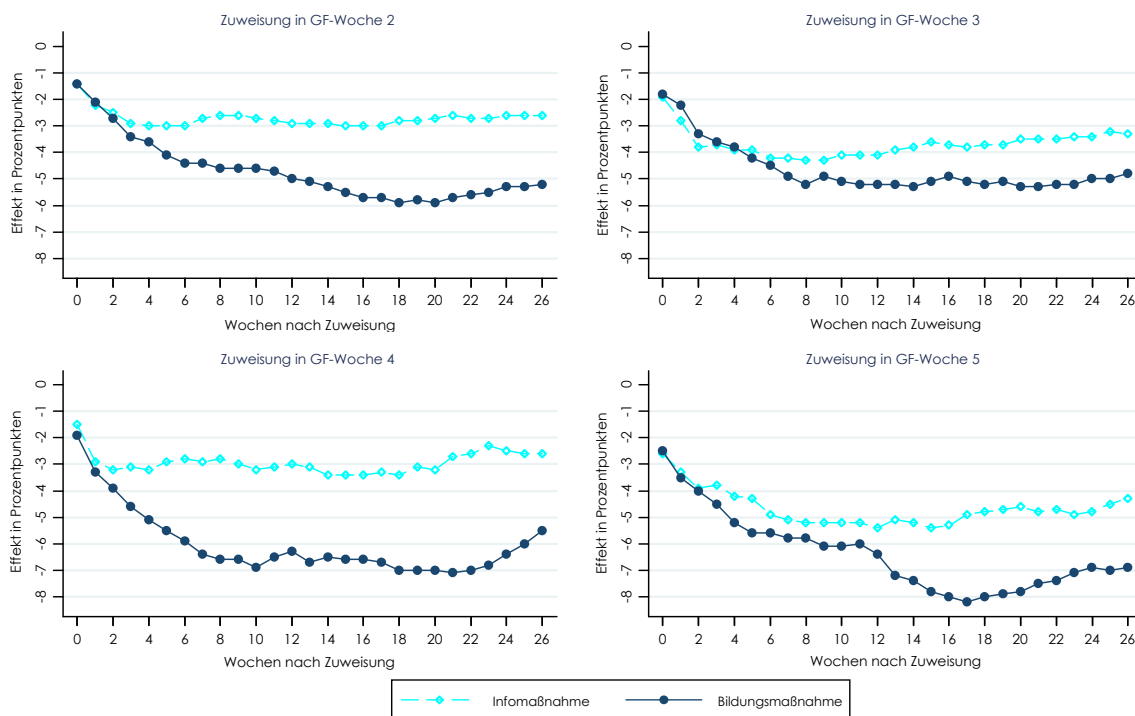
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Maßnahmenzuweisungen (Trägerförderungen: Informationsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen, SÖB/GBP) bis 30.6.2015. Zahl und Dauer bis zur 1. Zuweisung im Geschäftsfall (in Tagen) für alle Geschäftsfälle mit mind. 1 Maßnahmenzuweisung.

5.4. Ergebnisse

In Abbildung 19 (Abgänge in Beschäftigung) und Abbildung 20 (Abgänge in Erwerbsinaktivität) sind die Hauptergebnisse dargestellt. Ersichtlich ist die Wirkung einerseits einer Informationsmaßnahme (helle Linie) und andererseits einer Bildungsmaßnahme (dunkle Linie). Es handelt sich immer um die erste Zuweisung im Laufe des Geschäftsfalls. Unterschieden wird danach, ob die Intervention in der 2., 3., 4. oder 5. Woche des Geschäftsfalls erfolgt ist. Die Wirkung entspricht dem Unterschied in der Abgangsrate (Anteil der Geschäftsfälle mit Abgang) zwischen Treatment- und Kontrollgruppe.

Die dargestellten Ergebnisse machen deutlich, dass Maßnahmenzuweisungen erstens einen ausgeprägten „Lock-in-Effekt“ und zweitens einen signifikanten arbeitsangebotssteigernden Effekt haben.

Abbildung 19: Durchschnittliche Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung
Maßnahmenzuweisung in den Geschäftsfallwochen 2 bis 5



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt der ersten Maßnahmenzuweisung in einem Geschäftsfall (GF). Zeitpunkt 0: Ende der Geschäftsfallwoche der Maßnahmenzuweisung. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%.

Ausgeprägter Lock-in-Effekt

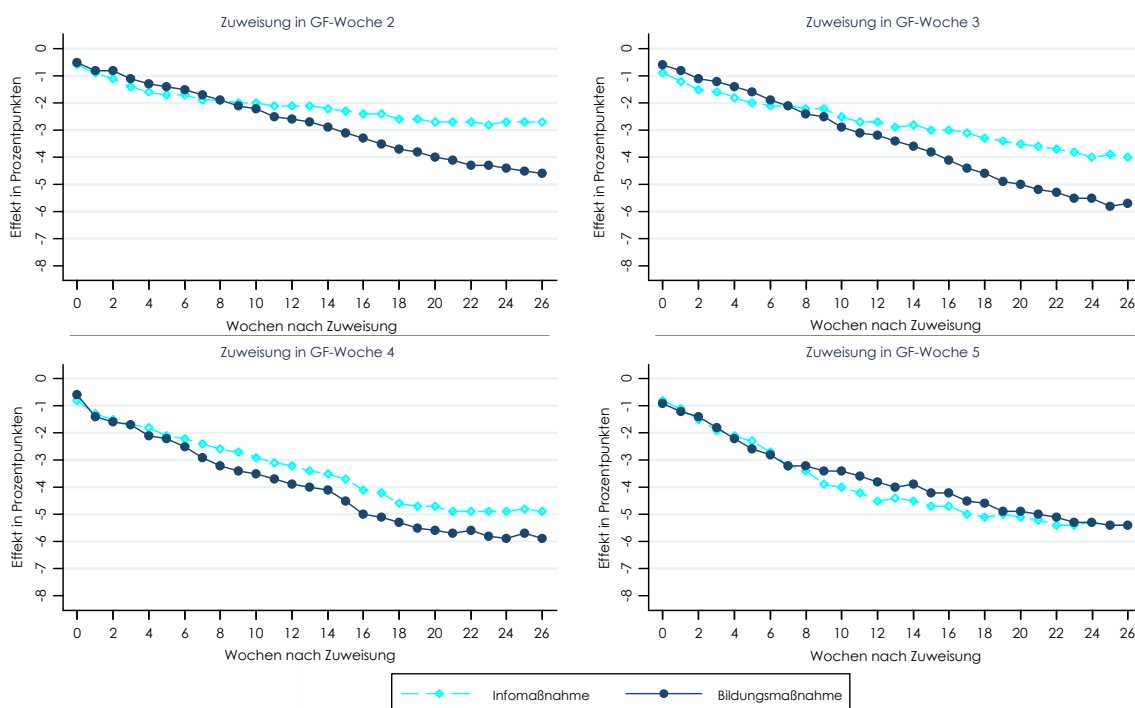
Unmittelbar nach einer Maßnahmenzuweisung geht die Abgangsrate in Beschäftigung signifikant zurück. Das betrifft beide Maßnahmenarten, der Effekt von Infomaßnahmen ist aber naturgemäß wesentlich kürzer, da sie nicht lange dauern. Sind einmal zwei Wochen nach der Intervention vergangen, nimmt die Abgangsrate durch die Zuweisung nicht mehr weiter ab. Im Gegenteil: Mit der Zeit, vermutlich nachdem die Maßnahme stattgefunden hat, beginnen sich die Abgangsraten von Treatment- und Kontrollgruppe einander wieder anzunähern.

Andere Bildungsmaßnahmen, bei denen es sich nicht um Infomaßnahmen handelt, ziehen einen längeren Lock-in-Effekt nach sich – höchstwahrscheinlich deshalb, weil ein erheblicher Teil der Betroffenen nach einer Zuweisung auch tatsächlich an einer Maßnahme teilnimmt und während dieser deutlich länger dauernden Teilnahme dem Arbeitsmarkt entzogen bleibt. Je nach Zeitpunkt der Intervention, nimmt die Stärke des negativen „Lock-in-Effekts“ 8 bis 18 Wochen lang zu (vgl. Abbildung 19)³³.

³³ Die Abgangsrate ist in der Treatmentgruppe bereits zum Zeitpunkt 0 niedriger als in der Kontrollgruppe. Das liegt daran, dass am Ende der betrachteten Geschäftsfallwoche gemessen wird und somit in vielen Fällen seit der (hypo-

Trotz der begrenzten Nachbeobachtungszeit ist eine anschließende Gegenentwicklung klar erkennbar: Die Differenz in der Abgangsrate zwischen Treatment- und Kontrollgruppe reduziert sich mit der Zeit wieder. Der Lock-in-Effekt bedeutet nicht, dass die Maßnahme die Erwerbsintegration negativ beeinträchtigt. Im Gegenteil: Es ist anzunehmen, dass sich der Aufholprozess der Treatment- gegenüber der Kontrollgruppe im weiteren Zeitverlauf fortsetzt und eine Bildungsmaßnahme längerfristig jedenfalls keinen negativen, sondern viel eher einen positiven Einfluss auf die Erwerbsintegration nimmt, indem sie die Vermittelbarkeit der Geförderter erhöht. Der Befund eines anfänglichen Lock-in-Effekts steht voll im Einklang mit der bisherigen Evaluierungsevidenz, derzufolge eine positive Beschäftigungswirkung von Bildungsmaßnahmen Zeit braucht, bis sie sich materialisiert (Kluve 2010, Card – Kluve – Weber 2010, 2015).

Abbildung 20: Durchschnittliche Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität
Maßnahmenzuweisung in den Geschäftsfallwochen 2 bis 5



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt der ersten Maßnahmenzuweisung in einem Geschäftsfall (GF). Zeitpunkt 0: Ende der Geschäftsfallwoche der Maßnahmenzuweisung. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%.

Arbeitsangebotssteigernder Effekt

Einen ausgeprägten „Droheffekt“ könnte es nur geben, wenn die Abgangsrate in Beschäftigung oder in Erwerbsinaktivität steigt. Das Gegenteil ist aber der Fall: Die Personen mit Maßnahmenzuweisung bleiben länger arbeitslos vorgemerkt. Sie gehen in der Zeit nach der Inter-

thetischen) Maßnahmenzuweisung bereits der eine oder andere Tag vergangen ist (je nachdem, wann im Laufe der Woche die Intervention stattgefunden hat).

vention seltener in Beschäftigung *und* seltener in Erwerbsinaktivität ab. Sollte ein „Droheffekt“ zum Tragen kommen, dann wird dieser klar durch den Lock-in-Effekt dominiert. Noch mehr Bildungsmaßnahmen, aber auch Infomaßnahmen steigern längerfristig die Erwerbsbeteiligung, nicht nur unmittelbar nach der Maßnahmenzuweisung (vgl. Abbildung 20).

Lock-in-Effekt in konkreten Zahlen

Konkrete Zahlen lassen sich aus Übersicht 10 ablesen:

- 12 Wochen nach der Maßnahmenzuweisung ist die Abgangsrate in Beschäftigung für Personen mit Zuweisung zu einer Infomaßnahme je nach Zeitpunkt der Intervention um -2,8 bis -5,2 Prozentpunkte niedriger, als wenn sie keiner Maßnahme zugewiesen worden wären. Nach 26 Wochen hat sich der Effekt auf -2,6 bis -4,5 Prozentpunkte reduziert.
- Am Beispiel einer Maßnahmenzuweisung in der zweiten Geschäftsfallwoche: 38,6% der Personen, die einer Infomaßnahme zugewiesen wurden, sind innerhalb der 26 Wochen danach in Beschäftigung abgegangen. Ohne Maßnahmenzuweisung wären es 41,3% gewesen, also um 6,3% mehr.
- Die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität ist für Personen mit einer Zuweisung in eine Infomaßnahme in der zweiten Geschäftsfallwoche 26 Wochen danach mit 14,9% um 2,7 Prozentpunkte niedriger als, wenn sie keiner Maßnahme zugewiesen worden wären (17,6%).
- Unter Personen, die in der zweiten Geschäftsfallwoche einer Bildungsmaßnahme zugewiesen wurden, beläuft sich die Abgangsrate in Beschäftigung 26 Wochen danach auf 33,7%. Das ist um -5,3% niedriger als unter den sehr ähnlichen Kontrollpersonen ohne Maßnahmenzuweisung (38,9%).
- 13,7% der Personen mit einer Zuweisung zu einer Bildungsmaßnahme in der zweiten Geschäftsfallwoche haben sich innerhalb der nachfolgenden 26 Wochen aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen. Ohne die Maßnahmenzuweisung wären es 18,2% gewesen, um 4,5 Prozentpunkte mehr.

Wirkung ist unabhängig vom Zeitpunkt der Intervention

Wie für einen Vermittlungsvorschlag, gilt auch für eine Maßnahmenzuweisung, dass nur die Effektstärke nach dem Zeitpunkt der Intervention variiert, aber nicht die grundsätzliche Wirkung. In Abbildung 21 sind die Effekte von Maßnahmenzuweisungen in den ersten 26 Wochen auf die Abgangsraten 26 Wochen danach dargestellt. Daraus ist erkennbar, dass die Abgangsrate in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität unabhängig vom Zeitpunkt der Intervention durch eine Maßnahmenzuweisung zurückgeht.

Zwischen den Geschlechtern sind keine systematischen Unterschiede zu beobachten. Bei Männern wie bei Frauen sind ein ausgeprägter Lock-in-Effekt und eine deutliche arbeitsangebotssteigernde Wirkung feststellbar³⁴).

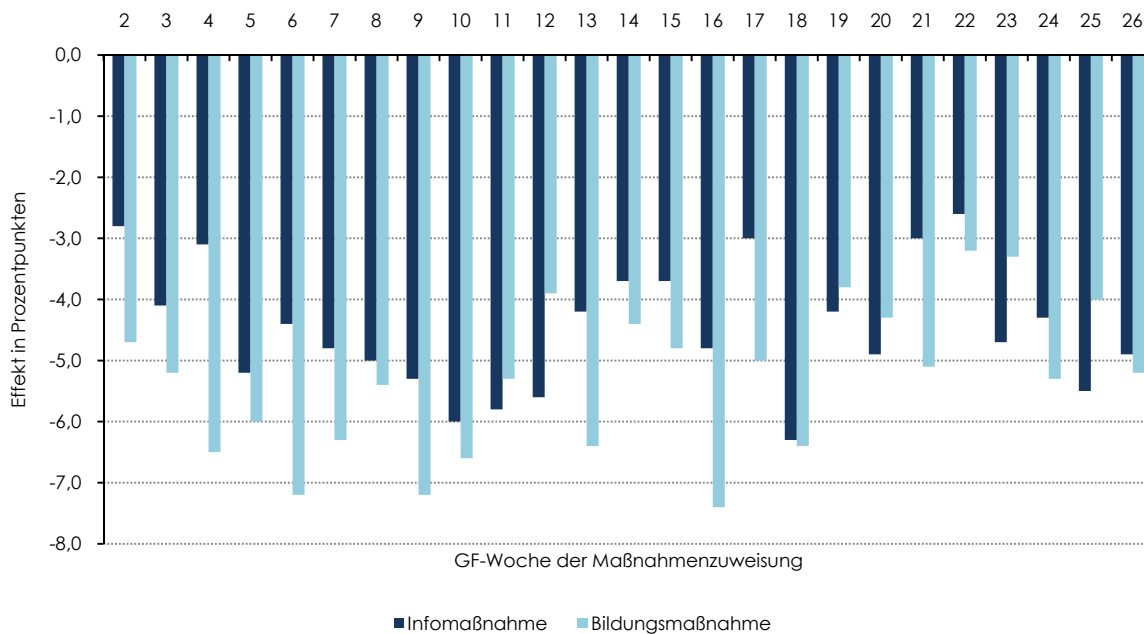
³⁴) Die Ergebnisse ändern sich nicht, wenn alternativ zu Abgängen innerhalb eines bestimmten Zeitraums der Beschäftigungsstatus zu einem bestimmten Zeitpunkt als Ergebnisvariable herangezogen wird (vgl. Übersicht 23).

Übersicht 10: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 bzw. 26 Wochen nach der Zuweisung

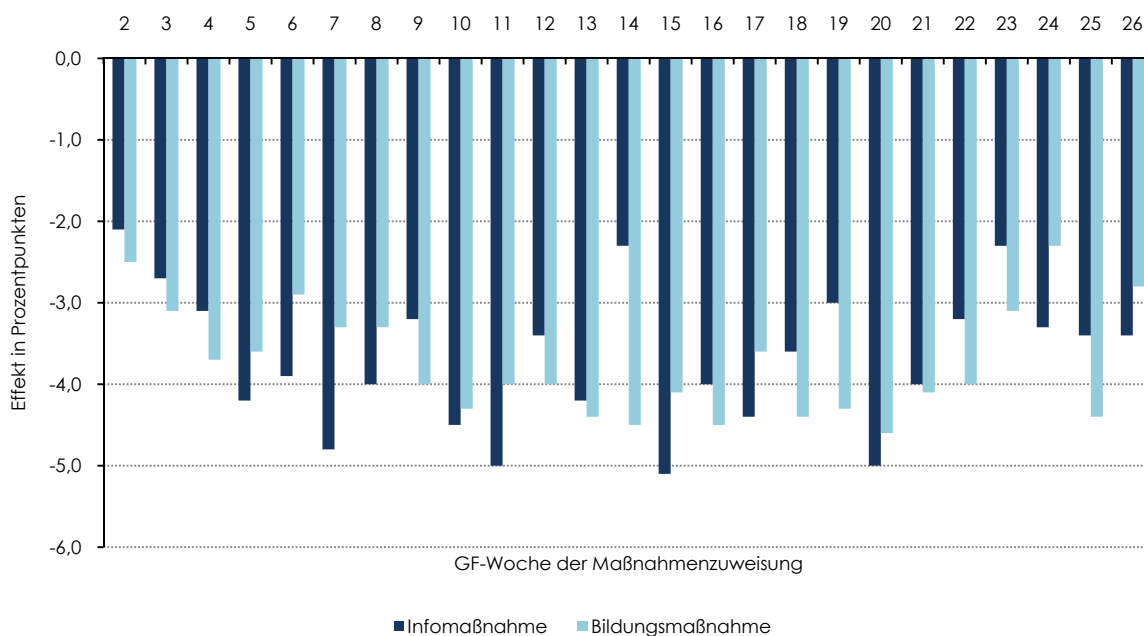
	12 Wochen nach Zuweisung			26 Wochen nach Zuweisung		
	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwischen TG und KG in Prozentpkt. (%)	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	Differenz zwischen TG und KG in Prozentpkt. (%)
Infomaßnahme						
<i>Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 2	20,6	23,4	-2,8*** (-12,0)	38,6	41,3	-2,6*** (-6,3)
Zuw. in GF-Woche 3	19,8	23,9	-4,1*** (-17,2)	37,5	40,6	-3,2*** (-7,9)
Zuw. in GF-Woche 4	19,8	22,8	-3,1*** (-13,6)	37,1	39,7	-2,6*** (-6,5)
Zuw. in GF-Woche 5	18,6	23,8	-5,2*** (-21,8)	35,4	39,9	-4,5*** (-11,3)
<i>Erwerbsinaktivität</i>						
Zuw. in GF-Woche 2	7,1	9,2	-2,1*** (-22,8)	14,9	17,6	-2,7*** (-15,3)
Zuw. in GF-Woche 3	7,4	10,0	-2,7*** (-27,0)	14,7	18,6	-3,9*** (-21,0)
Zuw. in GF-Woche 4	6,8	9,9	-3,1*** (-31,3)	14,3	19,0	-4,8*** (-25,3)
Zuw. in GF-Woche 5	5,9	10,1	-4,2*** (-41,6)	13,6	19,0	-5,4*** (-28,4)
Bildungsmaßnahme						
<i>Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 2	17,1	21,8	-4,7*** (-21,6)	33,7	38,9	-5,3*** (-13,6)
Zuw. in GF-Woche 3	17,8	23,1	-5,2*** (-22,5)	34,8	39,7	-5,0*** (-12,6)
Zuw. in GF-Woche 4	16,6	23,1	-6,5*** (-28,1)	33,2	39,2	-6,0*** (-15,3)
Zuw. in GF-Woche 5	17,1	23,1	-6,0*** (-26,0)	32,9	39,9	-7,0*** (-17,5)
<i>Erwerbsinaktivität</i>						
Zuw. in GF-Woche 2	6,9	9,3	-2,5*** (-26,9)	13,7	18,2	-4,5*** (-24,7)
Zuw. in GF-Woche 3	6,8	10,0	-3,1*** (-31,0)	13,2	19,0	-5,8*** (-30,5)
Zuw. in GF-Woche 4	6,9	10,5	-3,7*** (-35,2)	14,1	19,7	-5,7*** (-28,9)
Zuw. in GF-Woche 5	7,0	10,5	-3,6*** (-34,3)	14,4	19,8	-5,4*** (-27,3)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatmentgruppe: Maßnahmenzuweisung in der jeweiligen GF-Woche. Kontrollgruppe: Keine Maßnahmenzuweisung bis zum Ende der jeweiligen GF-Woche. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe.

Abbildung 21: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung 12 Wochen nach der Zuweisung
Abgang in Beschäftigung



Abgang in Erwerbsinaktivität



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt der ersten Maßnahmenzuweisung in einem Geschäftsfall (GF), gemessen 12 Wochen nach der Zuweisung. Alle Effekte signifikant auf einem Irrtumsniveau von 1%. Effekt in Prozentpunkten: Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe.

Wirkung in einem Einjahreszeitraum nach der Intervention

Am Beispiel der Personen mit Zuweisung zu einer Infomaßnahme in der zweiten Geschäftsfallwoche ergibt die Betrachtung eines Einjahreszeitraums nach der Intervention:

- Die Arbeitslosigkeit ist für Infomaßnahmen im Durchschnitt 29 Tage bzw. 12,7% länger (an der Brutto-Geschäftsfalldauer gemessen). Im Jahr nach der Intervention sind sie im Durchschnitt um 15 Tage mehr in Arbeitslosigkeit mit geschäftsfallbegründendem Vormerkstatus, um 7 Tage weniger in unselbstständiger Beschäftigung und um 2 Tage weniger in selbstständiger Beschäftigung.
- Für die einer Bildungsmaßnahme zugewiesenen Personen verlängert sich durch die Intervention der Geschäftsfall im Durchschnitt um 46 Tage (19,2%). Sie sind im Jahr nach der Intervention um 24 Tage mehr in Arbeitslosigkeit mit geschäftsfallbegründendem Vormerkstatus, um 13 Tage weniger in unselbstständiger Beschäftigung und um 3 Tage weniger in selbstständiger Beschäftigung (vgl. Übersicht 11).

Übersicht 11: Wirkung einer Maßnahmenzuweisung in der zweiten Geschäftsfallwoche auf die verbleibende Geschäftsfalldauer und die Erwerbsintegration im ersten Jahr nach der Maßnahmenzuweisung (jeweils in Tagen)

	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	Wirkung
Infomaßnahme			
Unselbstständige Beschäftigung	128	135	-7*** (-5,2)
GF-Arbeitslosigkeit	185	170	15*** (8,6)
Selbstständige Beschäftigung	6	8	-2*** (-21,8)
Sonstige Arbeitslosigkeit	20	21	0* (-2)
Erwerbspension	2	3	-2*** (-44,4)
Sonstige gesicherte OLF	3	4	-1*** (-27,8)
Geringfügige Beschäftigung	3	3	0* (-9,2)
Sonstige Erwerbszustände	18	20	-2*** (-12)
Geschäftsfalldauer	257	228	29*** (12,7)
Bildungsmaßnahme			
Unselbstständige Beschäftigung	117	130	-13*** (-9,9)
GF-Arbeitslosigkeit	200	176	24*** (13,6)
Selbstständige Beschäftigung	3	6	-3*** (-47,6)
Sonstige Arbeitslosigkeit	23	23	0 (-0,6)
Erwerbspension	1	3	-2*** (-52,8)
Sonstige gesicherte OLF	3	5	-2*** (-40,8)
Geringfügige Beschäftigung	2	4	-1*** (-31,8)
Sonstige Erwerbszustände	15	18	-3*** (-18,1)
Geschäftsfalldauer	287	241	46*** (19,2)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatmentgruppe: Maßnahmenzuweisung in der 1. GF-Woche. Kontrollgruppe: Keine Maßnahmenzuweisung bis zum Ende der 1. GF-Woche. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Moderater negativer Einkommenseffekt einer Maßnahmenzuweisung

Personen mit einer Maßnahmenzuweisung erzielen, wenn sie eine unselbstständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze aufnehmen, im Durchschnitt einen niedrigeren Monatsverdienst als vergleichbare Personen ohne eine Maßnahmenzuweisung. Die Differenz liegt – je nach Maßnahmenart, Zeitpunkt der Intervention und Zeitraum der betrachteten Beschäftigungsaufnahmen – zwischen € 5 und € 106. Sie ist größer, wenn rasche Beschäftigungsaufnahmen nach kurzer Arbeitslosigkeit betrachtet werden. Werden alle Abgänge in Arbeit innerhalb eines Einjahreszeitraums berücksichtigt, sind die Unterschiede vergleichsweise gering (vgl. Übersicht 12)³⁵).

Ein möglicher Erklärungsansatz für den negativen Einkommenseffekt ist, dass bei einem Teil der Treatmentgruppe ein „Droheffekt“ in dem Sinn zum Tragen kommt, dass die betreffenden Individuen in Arbeit abgehen und dabei selbst eine niedrigere Entlohnung in Kauf nehmen, um einer unerwünschten Maßnahmenteilnahme zu entgehen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass der Effekt unter den frühen AbgängerInnen am stärksten ausgeprägt ist. Möglicherweise ist die Gruppe, die in Arbeit abgeht, um eine Maßnahme zu meiden, auch weniger bildungsaffin. Diese geringere Bildungsaffinität könnte durchaus mit geringeren Einkommenschancen korreliert sein.

Der (moderate) negative Einkommenseffekt einer Maßnahmenzuweisung deckt sich mit der negativen Einkommenswirkung eines Vermittlungsvorschlags. Damit erhärtet sich die Vermutung, dass Interventionen, die Druck zu einer zügigen Arbeitsaufnahme erzeugen, einen nachteiligen Effekt auf die Qualität Arbeitsverhältnisse zeitigen können, indem sie den Reservationslohn – also den Lohn, zu dem die Arbeitskräfte gerade noch zu arbeiten bereit sind – senken.

³⁵) Ein Beispiel: Personen mit einer Maßnahmenzuweisung in der zweiten Geschäftsfallwoche, die innerhalb von drei Monaten nach Zugang in Arbeitslosigkeit eine unselbstständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze aufnehmen, erzielen im Durchschnitt ein Monatseinkommen von € 1.824, im Vergleich zu einem Durchschnittseinkommen von € 1.867 unter den Personen ohne Maßnahmenzuweisung. Dies bedeutet eine negative Einkommensdifferenz in der Höhe von € 43.

Übersicht 12: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf das Monatseinkommen in der nach einem Abgang aus der Arbeitslosigkeit aufgenommenen, unselbstständigen Beschäftigung

	Zeitpunkt der Maßnahmenzuweisung		
	GF-Woche 2	GF-Woche 3	GF-Woche 4
Infomaßnahmen			
Beschäftigung innerhalb von 1 Monat	-67** (-3,7)	-75* (-4,3)	-91 (-5,3)
Beschäftigung innerhalb von 2 Monaten	-36** (-2,0)	-71*** (-3,9)	-21 (-1,2)
Beschäftigung innerhalb von 3 Monaten	-43*** (-2,3)	-33* (-1,8)	-16 (-0,9)
Beschäftigung innerhalb von 6 Monaten	-24** (-1,3)	-42*** (-2,4)	-38* (-2,2)
Beschäftigung innerhalb von 1 Jahr	-17* (-0,9)	-33** (-1,9)	-29* (-1,7)
Bildungsmaßnahme			
Beschäftigung innerhalb von 1 Monat	-61* (-3,7)	-96* (-5,9)	-106 (-6,5)
Beschäftigung innerhalb von 2 Monaten	-24* (-1,4)	-73** (-4,4)	-49* (-3,0)
Beschäftigung innerhalb von 3 Monaten	-22* (-1,3)	-66** (-4,0)	-24 (-1,5)
Beschäftigung innerhalb von 6 Monaten	-5 (-0,3)	-51*** (-3,1)	-42** (-2,6)
Beschäftigung innerhalb von 1 Jahr	-15* (-1,0)	-35** (-2,2)	-41** (-2,6)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Berücksichtigt ist nur unselbstständige Beschäftigung mit Entlohnung über der Geringfügigkeitsgrenze. Einkommen gemessen an den Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung (ohne Sonderzahlungen) bis zur Höchstbeitragsgrundlage. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

6. Die Wirkung einer Sanktion

6.1. Einführung

Die Möglichkeit Sanktionen in der Form einer Kürzung oder Sperre des Arbeitslosengeldes zu verhängen ist ein weiterer Aspekt der Arbeitsvermittlung mit potenziellen Auswirkungen auf das Abgangsverhalten von Arbeitslosen. Diese Intervention ist mit dem Ziel verbunden, ausreichend Anreize für LeistungsbezieherInnen zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich Arbeitssuchbemühungen und Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sicherzustellen.

Theoretische Wirkungsweisen

In der Arbeitssuchtheorie wird davon ausgegangen, dass Sanktionen die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen, indem sie das Arbeitssuchverhalten von LeistungsbezieherInnen über zwei Wirkungskanäle beeinflussen: Sie wirken sich zum einen potenziell in höheren Suchanstrengungen und zum anderen in einer Reduktion des Reservationslohns aus – also jenes Lohns, ab dem Arbeitslose bereit sind eine Arbeit anzunehmen (*Hofmann et al.*, 2014).

In der Literatur wird zwischen einem „Ex-Ante-Effekt“ und einem „Ex-Post-Effekt“ unterschieden:

- Sanktionen könnten einerseits in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes bewirken, dass Arbeitslose intensiver nach einer Arbeit suchen, um eine solche Leistungskürzung zu vermeiden.
- Darüber hinaus ist denkbar, dass sie nach einer bereits erfolgten Sanktionierung den Anreiz zur Arbeitssuche erhöhen, indem sie den relativen monetären Nutzen der Arbeitslosigkeit gegenüber einer Arbeitsaufnahme reduzieren (vgl. *Boone – Van Ours*, 2006).

Ein etwaiger Ex-Ante-Effekt resultiert rein dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind. Allein die Möglichkeit einer Sanktionierung (Androhung) könnte zu einer Veränderung der Arbeitssuchintensität, des Reservationslohns und somit des Abgangsverhaltens führen („Droh-Effekt“). Es ist anzunehmen, dass das Verhalten von Personen, die ohnehin hinreichend mit den regionalen Geschäftsstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung kooperieren und ihren Pflichten nachkommen, kaum beeinflusst wird. Sanktionen könnten aber bei LeistungsbezieherInnen einen Unterschied machen, die sich ohne eine Sanktionsandrohung nicht in dem erwarteten Ausmaß um eine Arbeitsstelle bemühen.

Bisherige empirische Evidenz

Die verfügbare, internationale empirische Evidenz scheint die theoretischen Erwartungen zu bestätigen. Sanktionen in der Form von Sperrern – sowohl deren Androhung als auch deren tatsächliche Auferlegung – dürften zumeist einen schnelleren Übergang der betroffenen LeistungsbezieherInnen in Beschäftigung bewirken (*Card – Kluve – Weber* 2010, 2015; *McVicar*, 2014). Allerdings weisen Studien nachteilige Effekte auf die Qualität von Arbeitsverhältnissen

hinsichtlich Aspekten wie Einkommen, Stabilität und Anforderungsniveau nach (van den Berg – Vikström, 2014, Arni – Lalive – Van Ours, 2013).

Die Strenge von Sanktionen variiert erheblich zwischen Ländern. Eine relevante und bisher kaum beleuchtete Frage ist daher nicht nur, welchen Effekt eine Sanktion auf das Abgangsverhalten eines Individuums hat, sondern auch, wie sich ein strengeres Sanktionsregime, also ein häufigerer Einsatz von Sanktionen, auswirken würde. Einsichten dazu bietet die folgende Wirkungsanalyse. Sie zeigt auf, wie sich eine Sanktion auf diejenigen Individuen auswirken würde, die dann sanktioniert werden, wenn sich eine Arbeitsmarktregion für ein strengeres Sanktionsregime entscheidet.

Sanktionsregelungen in Österreich

In Österreich lassen sich, von der vierwöchigen Wartefrist bei Selbstkündigung abgesehen, zwei grundsätzliche Arten von Sanktionen unterscheiden:

- (1) Sanktionen wegen Versäumnis eines Kontrolltermins (nach **§ 49 AIVG**): Arbeitslose haben sich zur Sicherung ihres Leistungsanspruchs wöchentlich mindestens einmal beim Arbeitsmarktservice zu melden. Wenn sie ohne triftigen Grund eine Kontrollmeldung versäumen, kann das Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe bis zur persönlichen Wiedermeldung (meist wenige Tage) vorübergehend gestrichen werden. Die ursprünglich zuerkannte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird dann um die Anzahl der Tage zwischen versäumter Kontrollmeldung und Wiedermeldung verkürzt, sofern sie innerhalb von 62 Tagen erfolgt. Erfolgt sie später, so reduziert sich die Bezugsdauer jedenfalls um 62 Tage.
- (2) Sanktionen wegen Verweigerung oder Vereitelung einer Arbeitsaufnahme oder Schulungsmaßnahme (**§ 10 AIVG**) oder gänzliche Arbeitsunwilligkeit (**§ 9 AIVG**): Wenn arbeitslose LeistungsbezieherInnen ihre Verpflichtung verletzen, eine vom AMS zugewiesene, zumutbare Stelle anzunehmen, einem Auftrag zur Nach- bzw. Umschulung zu entsprechen oder an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung teilzunehmen, verlieren sie das Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe für die Dauer der Weigerung, jedenfalls aber für sechs Wochen, bei mehrmaliger Verweigerung für acht Wochen³⁶). Die Bezugsdauer wird um den jeweiligen Zeitraum verkürzt, sofern nicht berücksichtigungswürdige Gründe vorliegen. Bei gänzlicher Arbeitsunwilligkeit (nach § 9 AIVG) kann das Arbeitslosengeld auch ganz gestrichen werden.

6.2. Untersuchungsmethode

Datensituation

Sperrungen des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe aufgrund von Meldeversäumnissen, Ablehnung von Arbeitsaufnahmen oder Schulungsmaßnahmen oder gänzlicher Arbeitsunwil-

³⁶) Hierzu zählt auch ein bewusst durch das gesetzte Verhalten herbeigeführtes Scheitern der Einstellung durch einen Dienstgeber und die Vereitelung des Erfolgs von Schulungsmaßnahmen. Die Entscheidung über einen Anspruchsverlust wird durch die Leiterin bzw. den Leiter der regionalen Geschäftsstelle getroffen.

lichkeit könnten die Übertrittswahrscheinlichkeiten in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität beeinflussen, indem sie die Arbeitslosigkeit weniger attraktiv machen und dadurch die Suchanstrengungen und/oder die Stellenannahmefähigkeit (Reservationslohn) verändern.

Wenn, dann sollten derartige Effekte nicht erst mit einer tatsächlichen Sanktionierung, sondern bereits mit einer eventuellen, zeitlich vorgelagerten Androhung einer Sperre ausgelöst werden, welche in den Daten nicht erfasst ist. Bereits die Androhung einer Sperre kann – auch dann, wenn schlussendlich keine Sperre verhängt wird – die Arbeitsaufnahmefähigkeit oder die Wahrscheinlichkeit eines Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt erhöhen.

Aus diesem Grund ist es schwierig, den Effekt einer tatsächlich erfolgten Sperre methodisch zu isolieren und analytisch abzugrenzen. Dennoch kann eine Betrachtung von Abgangsraten nach einer Verhängung von Sperrungen Aufschlüsse über die Wirkungsweise von Sanktionen geben.

Die Verhängung einer Sanktion erfolgt auf dem Weg eines schriftlichen Bescheids seitens des AMS, gegen den innerhalb von vier Wochen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingebracht werden kann. In den verfügbaren Daten ist nur das Sendedatum einer Sanktion enthalten. Der Beginn einer Sperre ist unbekannt. Aus diesem Grund ist es nicht möglich das relevante Zeitfenster exakt abzugrenzen. Mit einer Betrachtung eines gesamten Jahres nach dem Bescheidsendedatum sollten allfällige Veränderungen im Abgangsverhalten jedoch beobachtet werden können (selbst dann, wenn in manchen Fällen die Sanktion bereits vor dem erfassten Sendedatum beginnt).

Selektivität des Einsatzes von Sanktionen als Herausforderung

In der vorliegenden Wirkungsanalyse von Sanktionen ist es möglich, für den Einfluss vieler Faktoren zu kontrollieren, die potenziell einen Einfluss auf das gemessene Arbeitsergebnis haben. Dennoch kann gerade bei Sanktionen nicht ausgeschlossen werden, dass es Aspekte gibt, die für eine Sanktionierung ausschlaggebend sind, aber in den Daten nicht (vollständig) beobachtet werden können. Wenn diese unbeobachteten Faktoren (sogenannte „ausgelassene Variablen“) mit der Sanktionierung und dem Arbeitsergebnis in Zusammenhang stehen, besteht bei herkömmlichen Schätzmethoden (wie z.B. der klassischen Methode der kleinsten Quadrate) und selbst bei Matching-Verfahren die Gefahr verzerrte Effekte zu messen. Dann spiegelt der geschätzte Zusammenhang nicht notwendigerweise den tatsächlichen kausalen Effekt der Sanktion wider (Problem der „Selektionsverzerrung“ bzw. „Endogenität“).

Instrumentalvariablen-Ansatz

In den vergangenen Jahrzehnten sind über die herkömmlichen Methoden hinaus moderne Ansätze zur Evaluierung kausaler Effekte entwickelt und zunehmend im Bereich der angewandten Wirtschaftsforschung eingesetzt worden. Diese Verfahren sollen es ermöglichen, trotz unbeobachteter Störfaktoren unverzerrte kausale Effekte zu identifizieren. Im Kern wird

dabei „exogene“ Variation genutzt: eine Variation in der Behandlung von Personen, die nicht mit anderen, für die Ergebnisvariable relevanten Faktoren zusammenhängt.

Idealerweise besteht die Möglichkeit ein kontrolliertes Experiment durchzuführen, bei dem Personen rein zufällig in eine Treatment- und eine Kontrollgruppe aufgeteilt werden. Bei ausreichend großer Grundgesamtheit stellt die Zufälligkeit sicher, dass sich die beiden verglichenen Gruppen nicht systematisch in ihrer Zusammensetzung unterscheiden und somit der kausale Effekt einer Intervention durch einen einfachen Mittelwertvergleich der Ergebnisse der beiden Gruppen ermittelt werden kann (vgl. Kugler – Schwerdt – Wößmann, 2014). Derzeit liegt ein solches experimentelles Setting nicht vor.

Der in der vorliegenden Wirkungsanalyse angewandte Instrumentalvariablenansatz bietet eine Alternative. Er zielt darauf ab, die zufällige Aufteilung in Treatment- und Kontrollgruppe, wie sie in einem kontrollierten Experiment möglich ist, mit nicht-experimentell erhobenen Daten nachzuahmen. Bei der Methode wird die Tatsache genutzt, dass es keine strengen Regeln für den Einsatz von Sanktionen gibt und auf der Ebene regionaler Geschäftsstellen bis hin zu den einzelnen Beraterinnen und Beratern des AMS somit Entscheidungs- und Handlungsspielräume bestehen, die zu unterschiedlichen regionalen Sanktionsraten führen und dadurch eine exogene Variation in der individuellen Wahrscheinlichkeit hervorrufen, sanktioniert zu werden. Während in manchen Arbeitsmarktbezirken Sanktionen häufiger eingesetzt werden („strenges Sanktionsregime“), kommen sie in anderen – darunter sehr ähnlichen Regionen mit vergleichbaren Arbeitsmarktgegebenheiten – deutlich seltener zum Einsatz („mildes Sanktionsregime“).

Diese Unterschiede sind nicht nur auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der betreuten Arbeitslosen zurückzuführen, sondern auch auf unterschiedliche Zugänge und Herangehensweisen der RGSen bzw. der dort wirkenden Personen. Mittels Kontrolle für die lokalen Arbeitsmarktbedingungen und die Struktur der Arbeitslosen in der Region sollte eine (weitgehende) Trennung zwischen den beiden Ursachen möglich sein. In der Wirkungsanalyse wird die nach Kontrolle für individuelle und regionale Unterschiede verbleibende, auf unterschiedliche regionale „Sanktionskulturen“ zurückführbare Variation in den Sanktionsraten von Arbeitsmarktbezirken genutzt, um die Wirkung einer Sanktion zu identifizieren.

Regionale Sanktionsrate als Instrument

Zu dieser Identifikation mittels Instrumentalvariablenansatzes braucht es ein geeignetes Instrument. Darunter wird eine Variable verstanden, die mit der Wahrscheinlichkeit des Erhalts einer Sanktion („Relevanz“), aber nicht mit dem betrachteten Arbeitsmarktergebnis korreliert ist („Exogenität“). In der nachfolgenden Untersuchung wird die (tatsächlich beobachtete) Sanktionsrate der Wohnortregion (Arbeitsmarktbezirk) einer arbeitslosen Person als Instrument für die Wahrscheinlichkeit verwendet, sanktioniert zu werden³⁷).

³⁷) Im Rahmen eines 2SLS-IV-Ansatzes wird für soziodemografische Merkmale, detaillierte Erwerbshistorien, Leistungs- und Krankengeldbezüge, frühere Programmteilnahmen und eine Fülle von Regionsmerkmalen kontrolliert (siehe dazu Abschnitt 2.1). Nach Kontrolle für diese Faktoren, kann von einer exogenen Variation individueller Sanktions-

Diese ist definiert als der Anteil der Geschäftsfälle mit (mindestens) einer Sanktion während dem Geschäftsfall an allen Geschäftsfallzugängen im Arbeitsmarktbezirk³⁸). Sie wird jeweils für den Monat des Geschäftsfallzugangs berechnet und hat als Grundgesamtheit sämtliche Geschäftsfallzugänge der Jahre 2010 bis 2013, nicht nur die deutlich eingeschränkte Grundgesamtheit für die Wirkungsanalyse. Berücksichtigt werden alle Sanktionen nach § 9, 10 und 49 AIVG, sofern es sich dabei um die erste Sanktion im Geschäftsfall handelt. Wie bei der Analyse von Vermittlungsvorschlägen und Maßnahmenzuweisungen, liegt der Fokus auf der ersten Intervention im Geschäftsfall, da jede weitere Sanktion bereits als mögliches Ergebnis der ersten Intervention gewertet werden muss. Auch innerhalb Wiens wird die Sanktionsrate für jeden einzelnen Arbeitsmarktbezirk berechnet.

Zusätzlich zur Sanktionsrate als kontinuierlicher Variable (Variante 1) wird ein binäres Instrument gebildet, indem zwischen Regionen mit einer Sanktionsrate über dem Median und Regionen mit einer Sanktionsrate unter dem Median unterschieden wird (Variante 2). Mit dieser Instrumentvariante wird die Wirkung einer Sanktion bei einem Übergang von einem „milden“ zu einem „strengen“ Sanktionsregime gemessen.

Kontrolle für die Struktur der Arbeitslosen und die Arbeitsmarktbedingungen in der Region

Im Rahmen einer zweistufigen Instrumentalvariablenschätzung („Two-Stage Least Squares (2SLS) Regression“) wird für soziodemografische Merkmale, detaillierte Erwerbshistorien, Leistungs- und Krankengeldbezüge, frühere Programmteilnahmen und eine Fülle von Regionsmerkmalen kontrolliert, die vor allem auch die lokalen Arbeitsmarktbedingungen und die Struktur der Arbeitslosen in der Region abbilden (siehe dazu Abschnitt 2.1). Nach Kontrolle für diese Faktoren kann von einer exogenen Variation individueller Sanktionswahrscheinlichkeiten ausgegangen werden, d.h. die mit dem Instrument aufgefangene Variation geht auf Ursachen zurück, die selbst nicht mit dem Arbeitsmarktergebnis der betrachteten Individuen zusammenhängen. In anderen Worten sind die regionalen Sanktionsraten nicht systematisch mit regionalspezifischen Begebenheiten korreliert, die einen Einfluss auf die Arbeitsmarktergebnisse der Arbeitskräfte haben könnten. Die Identifikation kausaler Effekte beruht auf dem Unterschied zwischen ähnlichen Personen, die in ähnlichen Regionen leben, aber (nur) deshalb von Sanktionen (nicht) betroffen sind, weil sie – so gut wie zufällig – in einer Region leben, in der Sanktionen häufiger (seltener) verhängt werden.³⁹

wahrscheinlichkeiten ausgegangen werden, d.h. die durch das Instrument aufgefangene Variation geht auf Ursachen zurück, die selbst nicht mit dem Arbeitsmarktergebnis der betrachteten Individuen zusammenhängen.

³⁸) Wenn in den Daten an einem Tag für eine Person mehrere Sanktionen der gleichen Art erfasst sind (wenn auch mit unterschiedlichen Sanktionscodes), dann wird dies als eine einzige Sanktion gezählt.

³⁹) Die angewendete Instrumentalvariablenschätzung basiert auf den typischerweise für diesen methodischen Ansatz zu treffenden Annahmen der „Relevanz“ und der „Exogenität“ des verwendeten Instruments (Korrelation der regionalen Sanktionsrate mit der individuellen Sanktionswahrscheinlichkeit; nach Kontrolle für die Struktur der Arbeitslosen und die Arbeitsmarktbedingungen in der Region keine Korrelation mit dem individuellen Arbeitsmarktergebnis). Hinzu kommt die Annahme der „Monotonie“: Personen, die in einem „milden“ Sanktionsregime sanktioniert werden, müs-

Hypothetisches Sanktionsdatum für die nicht Sanktionierten

Als Sanktionsdatum wird für die Sanktionierten das Bescheidendedatum herangezogen. Den nicht sanktionierten Personen wird mittels Zufallsprozess ein hypothetisches Sanktionsdatum zugewiesen, wobei dieser Zufallsprozess so gestaltet ist, dass die Verteilung der Sanktionszeitpunkte der tatsächlich Sanktionierten unter den Geschäftsfällen ohne Sanktion reproduziert wird⁴⁰).

Um das Problem miteinander korrelierter Beobachtungen zu vermeiden, wird anschließend in den betreffenden Fällen eine Zufallsauswahl eines Geschäftsfalles getroffen, sodass jede Person nur einmal in die Analyse einfließt. Wenn eine Person in der Zeit von 2010 bis 2013 einmal mit und einmal ohne Sanktion vorkommt, dann wird jedoch der Geschäftsfall mit Sanktion behalten. Kommt ein Individuum mit mehreren, unterschiedlichen Sanktionen vor und davon einmal in der Form einer Verweigerung oder Vereitelung einer Arbeitsaufnahme oder Schulungsmaßnahme (§ 10 AIVG) oder gänzlichen Arbeitsunwilligkeit (§ 9 AIVG), dann wird diese Sanktionsart gegenüber einer Sanktion wegen Kontrollmeldeversäumnis vorgezogen.

Was für ein Effekt gemessen wird

Mit der Instrumentalvariablenschätzung wird nicht der durchschnittliche Effekt einer Sanktion für die Gesamtheit aller sanktionierten Personen gemessen, sondern die durchschnittliche Auswirkung einer Sanktion für die Subgruppe jener Personen, die (nur) aufgrund des häufigeren Einsatzes von Sanktionen in ihrer Wohnregion sanktioniert wurden, aber in einer Region mit geringerer Sanktionsrate nicht sanktioniert worden wären („Local Average Treatment Effect“, LATE). Diese von einer Veränderung der Sanktionsrate betroffenen Personen werden als „Compliers“ bezeichnet. Mit der Wirkungsmessung für die von einem häufigeren Sanktionsein-

sen auch in einem „strengen“ Regime sanktioniert werden. Umgekehrt dürfen Arbeitslose, die im „strengen“ Regime nicht sanktioniert werden, auch im „milden“ Regime nicht sanktioniert werden.

Zwecks Vollständigkeit sei über diese Annahmen hinaus auf zwei mit einer Wirkungsanalyse von Sanktionen verbundenen methodischen Restriktionen hingewiesen: Erstens birgt die Möglichkeit, dass nicht nur eine tatsächlich verhängte Sanktion, sondern bereits deren Androhung das individuelle Abgangsverhalten verändert, das Problem potenzieller Rückkoppelungseffekte: Eine solche Androhung und deren Auswirkungen lassen sich datenmäßig nicht erfassen. Wenn etwa eine hohe Sanktionswahrscheinlichkeit in einer Region abschreckend wirkt, sind möglicherweise weniger Sanktionen zu beobachten. Im Extremfall schlägt sich ein hohes Drohausmaß in einer Region überhaupt nicht in mehr Sanktionen nieder. Der Zusammenhang zwischen dem Drohausmaß und den in einer Region verhängten Sanktionen ist unklar. Zweitens sind Sanktionen nicht zufällig, sondern werden selektiv bei Personen mit Fehlverhalten eingesetzt. Eine Person, die sich stets an die Regeln hält, wird weder in einem „milden“ noch in einem „strengen“ Sanktionsregime sanktioniert werden – und ist in ihren Eigenschaften, ihrem Suchverhalten und ihren Arbeitsmarktchancen vielleicht systematisch anders als sonstige Arbeitslose. Die individuelle Neigung zu Regelverstößen ist potenziell mit dem Suchverhalten bzw. den Arbeitsmarktaussichten korreliert. Aus beiden genannten Gründen ist es schwierig, den kausalen Effekt einer Sanktion methodisch zu isolieren.

⁴⁰) In einem ersten Schritt wird allen Geschäftsfällen ohne Sanktion zufällig eines der unter den Geschäftsfällen mit Sanktion vorkommenden Sanktionsdaten zugewiesen, wobei jeweils eine Einschränkung auf die Sanktionszeitpunkte der im gleichen Quartal beginnenden Geschäftsfälle erfolgt. In einem zweiten Schritt werden die Geschäftsfälle ausgeschlossen, die am zugewiesenen hypothetischen Sanktionsdatum nicht mehr aufrecht waren. Alle verbleibenden Geschäftsfälle werden so gewichtet, dass die hypothetischen Sanktionsdaten genauso häufig vorkommen wie die tatsächlichen Sanktionsdaten. Als Resultat dieses Prozesses reduziert sich die Größe der Grundgesamtheit deutlich.

satz betroffenen Personen liefert die Analyse eine Antwort auf die politisch relevante Frage, wie sich ein häufigerer Einsatz von Sanktionen – in anderen Worten ein strengeres „Sanktionsregime“ – auf das Abgangsverhalten von arbeitslosen LeistungsbezieherInnen auswirken würde (siehe Boockmann – Thomsen – Walter, 2014, für einen ähnlichen Ansatz).

In Variante 1 (Sanktionsrate in kontinuierlicher Form als Instrument) wird gemessen, wie sich als Konsequenz einer Sanktion das Abgangsverhalten verändert, wenn die regionale Sanktionsrate um einen Prozentpunkt erhöht wird. Mittels Variante 2 (binäres Instrument mit Ausprägung 1 bei Sanktionsrate über dem Median) wird demgegenüber ermittelt, wie sich in Folge einer Sanktion das Abgangsverhalten verändert, wenn eine Region beschließt, die Sanktionsrate von einem Niveau unterhalb des Medians auf ein Niveau über dem Median zu erhöhen (Wechsel von einem „milden“ zu einem „strengen“ Sanktionsregime). Da sich die exakte Personengruppe, für die eine Sanktionswirkung gemessen wird, zwischen den beiden Varianten unterscheidet, ist von vornherein kein identisches Ergebnis zu erwarten.

Der Median-Wert der regionalen Sanktionsrate beläuft sich im Evaluierungssample auf 4,9%, das arithmetische Mittel auf 5,1%⁴¹⁾. Unter den Personen in Regionen mit „mildem“ Sanktionsregime (Sanktionsrate unter dem Median) beträgt sie 2,6% (Median) bzw. 2,3% (arithmetisches Mittel), in Regionen mit „strengem“ Sanktionsregime“ 6,4% (Median) bzw. 6,8% (arithmetisches Mittel)⁴²⁾.

In der Regel wird eine Person im Laufe eines Geschäftsfalls nicht öfter als einmal sanktioniert. Sanktionen finden zu einem großen Teil erst nach dem ersten halben Jahr statt. Männer, Personen im Haupterwerbsalter, Geringqualifizierte, Singles und AusländerInnen werden häufiger sanktioniert. Personen mit gesetzlichem Behindertenstatus werden relativ selten, jene mit sonstiger gesundheitlicher Vermittlungseinschränkung laut Einschätzung der AMS-BeraterInnen überdurchschnittlich häufig sanktioniert.

6.3. Ergebnisse

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse legen nahe, dass von einem häufigeren Einsatz von Sanktionen keine große Wirkung auf das Abgangsverhalten der von solch einer Ausweitung betroffenen Personen ausgeht. Allenfalls sinkt kurzfristig – in den Monaten nach einer Sanktion – die Abgangsrate in Beschäftigung und steigt die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität. So lässt

⁴¹⁾ Unter allen Geschäftsfallzugängen der Jahre 2010 bis 2013, wie sie für die Konstruktion der Instrumentvariablen herangezogen wurden, lag der Median der regionalen Sanktionsrate bei 4,1%, d.h. während 4,1% aller Geschäftsfälle gab es (bis zum Ende des Beobachtungsfensters Ende Juni 2015) eine Sanktion nach § 9, 10 oder 49.

Nach offiziellen Angaben des AMS gab es im Jahr 2013 es unter allen beim AMS registrierten Arbeitslosen 72.217 Bescheide zu Sanktionen nach § 9, 10 oder 49 AIVG (Frauen 20.589, Männer 51.628). Davon entfielen 347 auf Arbeitsunwilligkeit (§9 AIVG), 15.816 auf die Ablehnung von Beschäftigungs- und Schulungsangeboten (§10 AIVG) und die große Mehrheit von 56.054 auf Kontrollmeldeversäumnisse (§ 49 AIVG) (*Arbeitsmarktservice Österreich*, 2015).

⁴²⁾ Der Anteil der Geschäftsfälle mit Sanktionierung beträgt im Evaluierungssample 16,5% (8,8% in Regionen mit „mildem“ Sanktionsregime, 21,4% in Regionen mit „strengem“ Sanktionsregime). Drei Viertel der Sanktionen (75,6%) entfallen auf Kontrollmeldeversäumnisse, ein knappes Viertel (24,3%) auf Sanktionen wegen Verweigerung oder Vereitelung einer Arbeitsaufnahme oder Schulungsmaßnahme (§ 10) und 1,3% auf Sanktionen wegen gänzlicher Arbeitsunwilligkeit (§ 9).

sich anhand der Schätzvariante 1 (kontinuierliche Instrumentvariable) feststellen, dass sich bei einem häufigeren Einsatz dieses Mittels durch eine Sanktion die Wahrscheinlichkeit, innerhalb der drei nachfolgenden Monate in Beschäftigung abzugehen, um 3,2 Prozentpunkte reduziert und die Wahrscheinlichkeit im selben Zeitraum in Erwerbsinaktivität abzugehen um 2,9 Prozentpunkte erhöht. Diese Effekte sind statistisch schwach signifikant auf einem Irrtumsniveau von 10%. Ein Jahr nach der Sanktion lässt sich kein signifikanter Effekt mehr feststellen, weder auf Arbeitsaufnahmen noch auf Rückzüge aus dem Arbeitsmarkt. Ebenso wenig wirkt sich eine Sanktion – nach Variante 1 gemessen – auf die im Jahr nach der Sanktion in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung bzw. in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit aus.

Bei Schätzvariante 2 (binäre Instrumentvariable) sind die gemessenen Effekte auf die Abgänge in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität zu keinem Zeitpunkt statistisch signifikant. Über eine Einjahresperiode nach der Sanktion betrachtet, reduziert sich – aufgrund etwas häufigerer Rückzüge aus dem Arbeitsmarkt – die in Arbeitslosigkeit (mit geschäftsfallbegründendem Vormerkstatus) verbrachte Zeit um 10 Tage. Dieser Effekt ist auf einem (relativ hohen) Irrtumsniveau von 10% statistisch schwach signifikant.

Zusammenfassend finden sich keine Hinweise darauf, dass ein intensiverer Einsatz von Sanktionen ein wirksames Mittel wäre, um die Reintegration in Beschäftigung zu erhöhen. Wenn, dann ist eher zu erwarten, dass damit ein häufigerer Rückzug aus dem Arbeitsmarkt verursacht würde⁴³).

Übersicht 13: Durchschnittlicher Effekt einer Sanktion auf die von einem häufigeren Sanktionseinsatz in der Region betroffenen Personen

	Variante 1	Variante 2
<i>Abgang in Beschäftigung (Effekt in Prozentpunkten)</i>		
Nach 3 Monaten	-3,2** (1,5)	-1,5 (2,0)
Nach 6 Monaten	-3,4* (1,8)	-1,5 (2,3)
Nach 12 Monaten	-1,9 (1,9)	-1,3 (2,4)
<i>Abgang in Erwerbsinaktivität (Effekt in Prozentpunkten)</i>		
Nach 3 Monaten	2,9** (1,4)	0,9 (1,8)
Nach 6 Monaten	2,9* (1,6)	1,5 (2,1)
Nach 12 Monaten	2,8 (1,8)	3,2 (2,3)
<i>Erwerbsintegration im Jahr nach der Sanktion (Effekt in Tagen)</i>		
Tage in ungeförderter USB	-4 (4,0)	-2 (5,0)
Tage in Arbeitslosigkeit	-6 (4,0)	-10* (5,0)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Sanktionen bis 30.6.2015. Variante 1: Instrumentvariable mit Sanktionsrate in kontinuierlicher Form. Variante 2: Binäres Instrument mit Ausprägung 1 für regionale Sanktionsrate über dem Median aller Regionen. Standardfehler in Klammern. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

⁴³) Die Ergebnisse sind relativ robust gegenüber unterschiedlichen Varianten des Instruments, etwa (unterschiedlich detaillierten) altersspezifischen Sanktionsraten. Im Anhang wird eine Variante mit alternativer Konstruktion der Instrumentvariable präsentiert, bei der die Beobachtung der betrachteten, sanktionierten Person nicht in die Berechnung der regionalen Sanktionsrate einfließt (vgl. Übersicht 24)

7. Conclusio

Das AMS nimmt im Rahmen des Beratungs- und Vermittlungsprozesses auf vielfältige Weise potenziell Einfluss auf das Arbeitssuchverhalten und die Beschäftigungsfähigkeit der betreuten Arbeitslosen. In der vorliegenden Studie wird die Wirkung von vier Regelungen bzw. Interventionen auf Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, Austritte aus dem Erwerbsleben und das Erwerbseinkommen bei einer Arbeitsaufnahme ermittelt: zum einen die Dauer von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe und zum anderen Aspekte des Vermittlungsprozesses, die mit Druck zu einer Beschäftigungsaufnahme bzw. der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme verbunden sind, nämlich Vermittlungsvorschläge, die Zuweisung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Sanktionen in der Form von Sperrungen des Arbeitslosengeldes. Als Grundgesamtheit dienen die Geschäftsfallzugänge von 25- bis 64-jährigen Personen in den Jahren 2010 bis 2013, die zu Beginn der Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld bezogen und keine Einstellungszusage hatten. Die Ergebnisse dieser vier Wirkungsanalysen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Wirkung des Arbeitslosengeldes

- Die Arbeitssuchtheorie sagt voraus, dass eine längere potenzielle Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes mit einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit einhergeht. Erklärt wird dies mit einem negativen Suchanreizeffekt: Durch die Möglichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, wird Arbeitslosigkeit gegenüber einer Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver, weshalb Arbeitslose ihre Suchanstrengungen reduzieren und/oder das Mindesteinkommensniveau erhöhen, bei dem sie bereit sind, eine Arbeit anzunehmen (Reservationslohn). Die Wirkungsanalyse für Österreich ergibt zwar, dass eine längere maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu einem etwas längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit führt. Dieser Effekt ist aber mit 12 bis 15 Tagen erstens nicht sehr groß und zweitens überwiegend auf den Verbleib von Arbeitslosen im Leistungsbezug zurückzuführen, die sonst in Erwerbsinaktivität übergegangen wären. Im Unterschied zur Leistungsbezugsdauer und Arbeitslosigkeitsdauer wird die Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung durch einen längeren Anspruch nicht erhöht.
- Konsistent mit bisheriger Evidenz für Österreich, macht die Abgangsrate aus registrierter Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Auslaufens des Anspruchs auf Arbeitslosengeld einen Sprung, der für Übergänge in Erwerbsinaktivität deutlich stärker ausgeprägt ist als für Übergänge in Beschäftigung. Dieses Resultat stützt weniger die These, dass Arbeitssuchende mit einer Rückkehr in Beschäftigung auf das Auslaufen ihres Leistungsanspruchs warten. Vielmehr deutet es darauf hin, dass sich die meisten Betroffenen abmelden, sobald sie keine Leistungsansprüche mehr haben und sich nicht verpflichtend vormerken lassen müssen, um ihren Leistungsanspruch zu bewahren. Aufgrund der Ergebnisse der Wirkungsanalyse kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine kürzere Anspruchsdauer zu einer rascheren Beschäftigungsintegration führt. Eine längere Bezugsdauer trägt hingegen zu einem Verbleib im Arbeitskräfteangebot bei.

- Eine längere Arbeitslosengeldbezugsdauer zieht ein höheres Erwerbseinkommen bei einem Abgang in Beschäftigung nach sich. Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass der längere Leistungsanspruch den Betroffenen ermöglicht wählerischer zu sein und länger nach dem geeigneteren Job zu suchen. Sie sind nicht gezwungen, das erste Angebot zu akzeptieren, sondern haben mehr Zeit und Ressourcen, um Stellenausschreibungen zu durchsuchen oder sich für die richtige Stelle vorzubereiten.

Wirkung eines Vermittlungsvorschlags

- Ein Vermittlungsvorschlag erhöht signifikant und innerhalb kurzer Zeit die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Beschäftigung. Dieser Effekt ist am stärksten, wenn diese Intervention gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgt. Er ist für Frauen noch stärker ausgeprägt als für Männer. Ein Vermittlungsvorschlag trägt darüber hinaus zu einer Aufrechterhaltung der Erwerbsbeteiligung bei. Er reduziert die Zahl der Personen, die sich mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen.
- Theoretisch ist ein „Droheffekt“ denkbar in dem Sinn, dass Arbeitslose eine vorgeschlagene Stelle nicht aufnehmen möchten und eine andere Beschäftigung aufnehmen oder sich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen, da sie bei Vereitelung der an sie herangetragenen Vermittlung eine Sanktion zu befürchten hätten. Die nachgewiesene, positive Beschäftigungswirkung eines Vermittlungsvorschlags kann sowohl das Resultat der Unterstützung bei der Arbeitssuche im Sinne des Förderns als auch Ergebnis eines Forderns nach der Aufnahme einer Beschäftigung sein. Ein Droheffekt in Form eines Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt lässt sich nicht feststellen.
- Personen, die nach einem Vermittlungsvorschlag eine unselbstständige Beschäftigung aufnehmen, erzielen im Durchschnitt einen geringeren Monatsverdienst als vergleichbare Personen mit einer Arbeitsaufnahme, die keinen Vermittlungsvorschlag erhalten haben. Dies gilt vor allem für relativ rasche Beschäftigungsaufnahmen innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit. Danach fällt der Unterschied nur mehr gering aus. Dieser negative Einkommenseffekt, besonders bei kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern, könnte darauf zurückzuführen sein, dass Arbeitslose, wenn sie einen Vermittlungsvorschlag erhalten, einen größeren Druck zu einer zügigen Arbeitsaufnahme wahrnehmen oder – in Folge vermehrter Betreuung – ihre Erwartungshaltung anpassen und daher eher auch eine geringer entlohnte Beschäftigung akzeptieren.

Wirkung einer Maßnahmenzuweisung

- Nicht nur für Vermittlungsvorschläge, sondern auch für Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist theoretisch ein „Droheffekt“ möglich. Die Bereitschaft zu einer Teilnahme ist in Österreich wie in vielen anderen OECD-Ländern Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Bei einer Vereitelung droht eine finanzielle Sanktion. Vor diesem Hintergrund könnte eine Zuweisung bereits vor Beginn einer Maßnahme dazu führen, dass Arbeitslose einer unerwünschten Teilnahme durch eine Arbeitsaufnahme oder den Austritt aus dem Arbeitsangebot zu entgehen versuchen. Allerdings ist

ebenso der umgekehrte Fall denkbar, dass Arbeitslose eine Maßnahmenteilnahme anstreben und aus diesem guten Grund vorerst länger vorgemerkt bleiben. Sie sind dann vorübergehend – bis zum Maßnahmenende – dem Arbeitsmarkt entzogen.

- Die Wirkungsanalyse wird anhand von Informationsmaßnahmen und Bildungsmaßnahmen umgesetzt. Sie ergibt, dass Maßnahmenzuweisungen erstens einen ausgeprägten „Lock-in-Effekt“ und zweitens einen signifikanten arbeitsangebotssteigernden Effekt haben. Unmittelbar nach einer Maßnahmenzuweisung geht die Abgangsrate in Beschäftigung signifikant zurück. Bei Info-Maßnahmen ist der Effekt naturgemäß sehr kurz, da sie nicht lange dauern. Bei anderen, längeren Bildungsmaßnahmen hält er länger an, da ein erheblicher Teil der Betroffenen nach der Zuweisung auch tatsächlich an der Maßnahme teilnimmt und währenddessen nicht oder weniger für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung steht. Bereits in einem relativ kurzen Nachbeobachtungszeitraum ist erkennbar, dass nach einer gewissen Zeit eine Gegenentwicklung einsetzt und die Personen mit einer Maßnahmenzuweisung in ihrer Abgangsrate in Beschäftigung aufholen. Dieser Befund ist voll im Einklang mit der internationalen Evidenz, derzufolge Bildungsmaßnahmen typischerweise anfängliche negative Lock-in-Effekte zeitigen und aufgrund dessen erst mit zeitlicher Verzögerung die Erwerbsintegration der Geförderten erhöhen.
- Ein ausgeprägter „Droheffekt“ von Maßnahmenzuweisungen lässt sich nicht nachweisen. Dazu müsste die Abgangsrate in Beschäftigung oder in Erwerbsinaktivität steigen. Beides ist jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil: Personen bleiben nach einer Maßnahmenzuweisung länger arbeitslos vorgemerkt. Sie gehen seltener in Beschäftigung und seltener in Erwerbsinaktivität ab. Sollte ein „Droheffekt“ zum Tragen kommen, dann wird dieser klar durch den Lock-in-Effekt dominiert. Maßnahmenzuweisungen haben einen anhaltenden arbeitsangebotssteigernden Effekt.
- Ähnlich wie ein Vermittlungsvorschlag, ist auch eine Maßnahmenzuweisung mit einem geringeren Erwerbseinkommen bei einer Beschäftigungsaufnahme verbunden. Dieser negative Einkommenseffekt tritt wiederum hauptsächlich bei relativ raschen Abgängen in Arbeit zutage. Möglicherweise wird bei manchen Personen sehr wohl ein „Droheffekt“ wirksam in dem Sinn, dass sie eine Arbeit aufnehmen und dabei selbst eine niedrigere Entlohnung akzeptieren, um einer unerwünschten Maßnahmenteilnahme zu entgehen.

Wirkung einer Sanktion

- Aus einer theoretischen Perspektive könnten Sanktionen in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen, indem sie zum einen die Suchanstrengungen erhöhen und zum anderen den Reservationslohn erhöhen, also jenes Lohnniveau, ab dem Arbeitslose bereit sind, eine Arbeit anzunehmen. In der Literatur wird zwischen einem „Ex-Ante-Effekt“ und einem „Ex-Post-Effekt“ unterschieden: Bereits die Androhung einer Sanktion könnte dazu führen, dass Individuen ihre Suchbemühungen verstärken, um eine Leistungskürzung zu vermeiden. Darüber hinaus ist denkbar, dass Sanktionen nach einer bereits erfolgten Sanktionierung den Anreiz zur Arbeitssuche erhöhen, indem sie

den relativen monetären Nutzen der Arbeitslosigkeit gegenüber einer Arbeitsaufnahme reduzieren.

- In der vorliegenden Wirkungsanalyse wird anhand von Leistungssperren aufgrund von Meldeversäumnissen, Ablehnung von Arbeitsaufnahmen oder Schulungsmaßnahmen oder gänzlicher Arbeitsunwilligkeit untersucht, wie sich ein häufigerer Einsatz von Sanktionen in einer Region auf die von solch einer Veränderung betroffenen Arbeitssuchenden auswirkt. Die Ergebnisse lassen keine große Wirkung auf das Abgangsverhalten erwarten. Allenfalls sinkt kurzfristig – in den Monaten nach einer Sanktion – die Abgangsrate in Beschäftigung und steigt die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität. Ein intensiverer Einsatz von Sanktionen wäre demnach kein wirksames Mittel, um die Reintegration in Beschäftigung zu erhöhen. Eher wäre damit zu rechnen, dass damit ein häufigerer Rückzug aus dem Arbeitsmarkt verursacht würde.

Gesamtschau der Ergebnisse

Eine Gesamtschau der vier Wirkungsanalysen legt den Schluss nahe, dass sich durch Unterstützung bei der Arbeitssuche die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen effektiv verbessern lassen, wogegen das Wirkungspotenzial von stärkerem Druck zu einer Arbeitsaufnahme begrenzt ist. Eine kürzere Arbeitslosengeldbezugsdauer oder mehr Sanktionen lassen kaum mehr Beschäftigung erwarten. Wenn, dann werden Arbeitslose dadurch eher aus dem Arbeitsmarkt gedrängt als dass sie rascher eine Beschäftigung aufnehmen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass eine etwaige Anreizproblematik bereits weitgehend durch das in Österreich praktizierte Gesamtsystem aus Existenzsicherung, Beratung, Vermittlung und Förderung entschärft wird. Offensichtlich schaffen diese institutionellen Rahmenbedingungen eine geeignete Balance zwischen fördernden und fordernden Elementen.

Ein längerer Anspruch auf Arbeitslosengeld wirkt sich tendenziell positiv auf das Erwerbseinkommen aus. Umgekehrt ziehen ein Vermittlungsvorschlag und eine Maßnahmenzuweisung unter Personen mit rascher Arbeitsaufnahme Einkommenseinbußen nach sich. Diese Ergebnisse verweisen auf einen möglichen Konflikt zwischen den Zielen einer zügigen Wiedereingliederung und der Qualität von Arbeitsverhältnissen, die Arbeitslose aufnehmen. Ein einseitiger Fokus auf rasche Arbeitsaufnahmen ginge demnach tendenziell auf Kosten der Qualität der Beschäftigungsintegration.

Literatur

- Addison, J. T., Portugal, P., „Job Search Methods and Outcomes“, *Oxford Economic Papers*, 2002, 54, S. 505-533.
- Angrist, J. D., Pischke, J. S., *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists Companion*, 2009.
- Arbeitsmarktservice Österreich, *Geschäftsbericht 2014*, Wien, 2015.
- Behncke, S., Frölich, M., Lechner, M., „Unemployed and their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?“, *Journal of the Royal Statistical Society*, 2010A, 173(1), S. 67-92.
- Behncke, S., Frölich, M., Lechner, M., „A Caseworker Like Me – Does the Similarity between the Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements?“, *The Economic Journal*, 2010B, 120(549), S. 1430-1459.
- Boeri, T., van Ours, J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, 2008, Princeton.
- Boockmann, B., Osiander, C., Stops, M., „Vermittlerstrategien und Arbeitsmarkterfolg – Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten“, *Journal for Labour Market Research*, 2014, 47(4), S. 341-360.
- Boockmann, B., Thomsen, S. L., Walter, T., „Intensifying the Use of Benefit Sanctions: an Effective Tool to Increase Employment?“, *IZA Journal of Labor Policy*, 2014, 3(1), 1-19.
- Böheim, R., Taylor, M. P., „Job Search Methods, Intensity and Success in Britain in the 1990s“, *Economics working paper 6*, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, 2002.
- Cahuc, P., Zylberberg, A., *Labor Economics*, MIT press, 2004.
- Card, D., Chetty, R., Weber, A., „Cash-on-hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor market“, *The Quarterly Journal of Economics*, 2007, 122(4), S. 1511–1560.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., „What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations“, *IZA Discussion Paper*, 9236, 2015.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis“, *The Economic Journal*, 2010, 120(548), S. F452-F477.
- Cazes, S., Verick, S., Al Hussami, F., *Diverging Trends in Unemployment in the United States and Europe: Evidence from Okun's Law and the Global Financial Crisis*, International Labour Organization, 2011.
- Devine, T. J., Kiefer, N. M., „The Empirical Status of Job Search Theory“, *Labour Economics*, 2993, 1993, 1(1), S. 3-24.
- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., Weber, A. (WIFO), Knöller, J., Konle-Seidl, R. (IAB), *Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2012.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A., „Job Search Behaviour and Job Search Success of the Unemployed“, *WIFO Working Paper*, 471, 2014.
- Filges, T., Geerdsen, L. P., Due Knudsen, A.-S., Klint Jørgensen, A.-M., „Unemployment Benefit Exhaustion. Incentive Effects on Job-Finding Rates“, *Research on Social Work Practice*, 2015, 25(1), S. 21-43.
- Filges, T., Hansen, A. T., „The Threat Effect of Active Labor Market Programs: A Systematic Review“, *Journal of Economic Surveys*, 2015 (mimeo).
- Fougère, D., Pradel, J., Roger, M., „Does the Public Employment Service Affect Search Effort and Outcomes?“, *European Economic Review*, 2009, 53(7), S. 846–869.
- Fredriksson, P., Johansson, P., „Dynamic Treatment Assignment“, *Journal of Business & Economic Statistics*, 2008, 26(4), S. 435-445.
- Gregg, P., Wadsworth, J., „How Effective are State Employment Agencies? Jobcentre Use and Job Matching in Britain“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1996, 58(3), S. 443-467.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., Wolf, K., „Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Active Labor Market Policies? New Evidence from German Employment Offices“, *The Scandinavian Journal of Economics*, 2015 (mimeo).
- Hofmann, B., „Sick of being 'Activated'? Vacancy Referrals and Sickness Absence among Unemployment Insurance Benefit Recipients“, *Empirical Economics*, 2014, 47(3), S. 1103-1127.
- Hofmann, B., Krug, G., Kruppe, T., Kupka, P., Osiander, C., Gesine, S., Stops, M., Wolff, J., „Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung“, *Sozialer Fortschritt*, 2014, 63(11), S. 76-285.

- Holmlund, B., „What Do Labor Market Institutions Do?“, *Labour Economics*, 2014, 30, S. 62-69.
- Holzer, H. J., „Search Method Use by Unemployed Youth“, *Journal of Labor Economics*, 1988, 6(1), S. 1-20.
- Imbens, G. W., Wooldridge, J. M., „Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation“, *Journal of Economic Literature*, 2009, 47 (1), S. 5-86.
- Klerman, J. A., „Unemployment Insurance in the Early 21st Century“, ABT Thought Leadership Paper, 2013.
- Kluve, J., „The Effectiveness of European Active Labor Market Programs“, *Labour Economics*, 2010, 17(6), S. 904-918.
- Koning, P., „The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands“, *Empirical Economics*, 2009, 37(2), S. 393-409.
- Kugler, F., Schwerdt, G., Wößmann, L., „Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2014, 15(2), S. 105-132.
- Lalive, R., Landais, C., Zweimüller, J., „Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs.“, *American Economic Review*, 2015, 105(12), S. 3564-3596.
- Lutz, H., Mahringer, H., „Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich?“, *WIFO-Monatsberichte*, 2007, 80(3), S. 199-218.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., *Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.*
- Martin, J. P., „Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness“, *IZA Journal of Labor Policy*, 2015, 4(4).
- McVicar, D., „The Impact of Monitoring and Sanctioning on Unemployment Exit and Job-finding Rates“, *IZA World of Labor*, 49, 2014.
- Moffitt, R., „Unemployment Benefits and Unemployment“, *IZA World of Labor*, 13, 2014.
- Nekoei, A., Weber, A., „Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?“, *CEPR Discussion Paper*, 10568, 2015.
- Osberg, L., „Fishing in Different Pools: Job-Search Strategies and Job-Finding Success in Canada in the Early 1980s“, *Journal of Labor Economics*, 1993, 11(2), S. 348-386.
- Pedersen, J. M., Rosholm, M., Svarer, M., „Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation“, *IZA Discussion paper*, 6970, 2012.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T., Bender S., „The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages“, *American Economic Review*, 2016, 106(3), S. 739-777.
- Tatsiramos, K., „Unemployment Benefits and Job Match Quality. Do Unemployment Benefits Help Those Seeking Work to Obtain Better Jobs?“, *IZA World of Labor*, 44, 2014.
- Tatsiramos, K., van Ours, J. C., „Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design“, *Journal of Economic Surveys*, 2014, 28(2), S. 284-311.
- Van den Berg, G. J., Kjærsgaard, L., Rosholm, M., „To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question“, *IZA Discussion Paper*, 6476, 2012.
- Van den Berg, G. J., Vikström, J., „Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality“, *Scandinavian Journal of Economics*, 2014, 116(2), S. 284-334.
- Wielgosz, J. B., Carpenter, S., „The Effectiveness of Alternative Methods of Searching for Jobs and Finding Them: An Exploratory Analysis of the Data Bearing upon the Ways of Coping with joblessness“, *American Journal of Economics and Sociology*, 1987, 46(2), S. 151-164.

Anhang

A.1. Priorisierung von Erwerbszuständen

Priorisierung von Erwerbszuständen

Für die Analyse von Erwerbsverläufen ist es notwendig pro Person und Tag einen eindeutigen Erwerbszustand zu bestimmen. Dies ist auf Basis der in Übersicht 14 dargestellten Hierarchisierung erfolgt, an deren oberster Stelle jene sechs Vormerkstatus stehen, die einen Geschäftsfall begründen.

Übersicht 14: Hierarchisierung von Erwerbszuständen

1. AL-Vormerkstatus, die einen GF begründen (AL, AG, LS, SC, SF, SR)
2. Eigene Erwerbspension (Alter, Invalidität)
3. Geförderte sozialversicherungspflichtige USB (inkl. FDV) am 2. Arbeitsmarkt (AMS- oder BSB-Förderung)
4. Geförderte sozialversicherungspflichtige USB (inkl. FDV) am 1. Arbeitsmarkt (AMS- oder BSB-Förderung)
5. Ungeförderte sozialversicherungspflichtige USB (inkl. FDV)
6. Selbständige Beschäftigung (inkl. Werkverträge)
7. Sonstiger AL-Vormerkstatus (nicht geschäftsfall-begründend)
8. Sonstige gesicherte erwerbsferne Position (Kinderbetreuung, Präsenzdienst/Zivildienst, sonstige gesicherte erwerbsferne Position)
9. Geringfügige Beschäftigung (ohne AMS-Vormerkung)
10. Sonstige erwerbsferne Position (Ausbildung, mitversichertes Kind, Witwen-/Waisenpension, etc., Versicherungslücken, Tod, keine Daten)

Q: WIFO. Für die Erfassung von Arbeitslosigkeit werden sowohl die Daten des AMS als auch des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger herangezogen.

Zu sonstigen Vormerkstatus der Arbeitslosigkeit, die keinen Geschäftsfall begründen, zählen zum Beispiel „AS“ (Arbeitssuchend), „VU“ (Vormerkunterbrechung), „AM“ (Leistungsbezug aufgrund ausländischer Versicherungszeiten), „AF“ (Frühzeitige Arbeitssuche), „LF“ (Frühzeitige Lehrstellensuche) und „TA“ (Teilintegrierte AusländerInnen).

„Gesicherte erwerbsferne Positionen“ beinhalten jene Erwerbszustände, die zwar kein Erwerbseinkommen oder den Bezug einer Leistung aus dem Titel „Arbeitslosigkeit“ ermöglichen, jedoch eine finanzielle Absicherung durch eine staatliche Leistung bzw. – zumindest im Normalfall – eine familiäre Sicherung beinhalten, die auf eigenen Ansprüchen basiert. Dazu zählen der Bezug einer (auf eigenen Ansprüchen gründenden) Erwerbs- oder Invaliditätspension (nicht die Witwenpension), der Wochengeld- bzw. Karenz- und Kinderbetreuungsgeldbezug mit oder ohne aufrehtem Dienstverhältnis, die Elternkarenz, Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes und sonstige gesicherte erwerbsferne Positionen (z.B. Vollversicherung aufgrund von mehrfacher geringfügiger Beschäftigung, Übergangsgeldbezug, Rehabilitationszeit).

A.2. Auswahl der Grundgesamtheit

Übersicht 15: Auswahl der Grundgesamtheit

	Geschäftsfälle	Personen
Geschäftsfallzugänge 2010-2013	2.989.445	1.533.463
	-763.583	
Alter 25-64 Jahre	2.225.862	1.136.737
	-228	
Ohne Personen mit Status "LS" zu GF-Beginn	2.225.634	1.136.640
	-185.270	
Nur Personen mit Leistungsbezug während Geschäftsfall	2.040.364	1.048.472
	84.195	
Nur Personen mit AIG-Leistungsbezug zu GF-Beginn (1. GF-Monat)	1.956.169	998.815
	-291.893	
Nur spezifische Leistungsarten zu Geschäftsfallbeginn (AL, AD, AG, AK, AM, AS, AZ)	1.664.276	885.257
	-109.472	
Nach weiteren Ausschlüssen aufgrund des Leistungsbezugs (darunter Inkonsistenzen)	1.554.804	834.371
	-263.655	
Nur Neuzuerkennungen	1.291.149	819.093
	-598.534	
Keine Einstellungsversuche zum Geschäftsfallbeginn	692.615	574.162
	-3.840	
Nur Personen, die bis zum Ende des Beobachtungsfensters leben	688.775	570.774
	-6.210	
Nur Personen mit vollständigen, zentralen Personeninfos (Geschlecht, Ausbildung, RGS)	682.565	566.299
	-98.777	
Nur Personen ohne Wiedereinstellung beim ehemaligen Arbeitgeber	583.788	507.265

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Zensierung der Daten mit 30.6.2015.

A.3. Charakteristika der Grundgesamtheit

Übersicht 16: Ausgewählte Personenmerkmale der Grundgesamtheit

	N	In %
Zugang 2010	139.265	23,9
Zugang 2011	143.631	24,6
Zugang 2012	147.381	25,2
Zugang 2013	153.511	26,3
Frauen	287.656	49,3
Männer	296.132	50,7
Alter 25-44 Jahre	406.541	69,6
Alter 45-54 Jahre	140.174	24,0
Alter 55-64 Jahre	37.073	6,4
Max. Pflichtschule	221.492	37,9
Lehre	215.158	36,9
BMS	14.500	2,5
AHS/BHS	59.894	10,3
Uni/FH/Akademie	72.744	12,5
Gesetzlicher Behindertenstatus	7.757	1,3
Sonstige gesundheitl. Einschränkung lt. AMS	38.693	6,6
Single-Haushalt ohne Kind	214.784	36,8
Single-Haushalt mit Kind	66.135	11,3
Partner-Haushalt ohne Kind	123.635	21,2
Partner-Haushalt mit Kind	179.234	30,7
WiedereinsteigerIn	34.879	6,0
InländerIn	438.235	75,1
Staatsbürgerschaft Türkei	22.859	3,9
Staatsbürgerschaft ehem. Jugoslawien	49.762	8,5
Sonstige Staatsbürgerschaft	71.172	12,2
Staatsbürgerschaft unbekannt	1.760	0,3
Burgenland	16.983	2,9
Kärnten	37.520	6,4
Niederösterreich	92.283	15,8
Oberösterreich	91.193	15,6
Salzburg	37.160	6,4
Steiermark	77.949	13,4
Tirol	39.362	6,7
Vorarlberg	24.548	4,2
Wien	166.790	28,6
Gesamt	583.788	100,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Übersicht 17: Geschäftsfallabgänge bis 30.6.2015 nach Abgangstatus

	N	In %
Abgang insgesamt	555.312	95,1
Abgang in Beschäftigung	374.742	64,2
darunter ungeförderte USB	301.427	51,6
darunter geförderte USB am 1. Arbeitsmarkt	36.638	6,3
darunter geförderte USB am 2. Arbeitsmarkt	13.048	2,2
darunter selbstständige Beschäftigung	23.629	4,1
Abgang in Erwerbsinaktivität	180.570	30,9
Kein Abgang	28.476	4,9
Gesamt	583.788	100,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Zensierung der Daten mit 30.6.2015. Bis dahin müssen für einen Abgang bereits mehr als 62 Tage seit dem letzten Vormerkende vergangen sein.

Übersicht 18: Zeitpunkt der Geschäftsfallabgänge

	Alle Abgänge		Beschäftigung		Erwerbsinaktivität	
	N	In %	N	In %	N	In %
1. Monat	62.893	11,3	43.383	11,6	19.510	10,8
2. Monat	69.166	12,5	49.824	13,3	19.342	10,7
3. Monat	60.513	10,9	43.593	11,6	16.920	9,4
4. Monat	52.832	9,5	37.158	9,9	15.674	8,7
5. Monat	48.301	8,7	32.376	8,6	15.925	8,8
6. Monat	39.093	7,0	26.471	7,1	12.622	7,0
Ab 7. Monat	222.514	40,1	141.937	37,9	80.577	44,6
Gesamt	555.312	100,0	374.742	100,0	180.570	100,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Zensierung der Daten mit 30.6.2015.

Übersicht 19: Durchschnittliche Brutto- und Netto-Geschäftsfalldauer

	Brutto		Netto	
	Median	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel
Gesamt	152	248	139	228
Zugang 2010	144	241	131	221
Zugang 2011	143	244	131	223
Zugang 2012	153	256	141	236
Zugang 2013	168	251	154	232
Frauen	164	254	150	235
Männer	141	242	128	222
Alter 25-44 Jahre	144	234	133	216
Alter 45-54 Jahre	168	276	152	253
Alter 55-64 Jahre	209	294	188	270
Max. Pflichtschule	165	271	146	243
Lehre	138	227	126	210
BMS	182	274	168	258
AHS/BHS	160	257	151	243
Uni/FH/Akademie	151	230	141	219
Gesetzlicher Behindertenstatus	196	307	180	283
Sonstige gesundheitl. Einschränkung lt. AMS	182	295	163	268
Single-Haushalt ohne Kind	144	249	132	230
Single-Haushalt mit Kind	182	293	165	269
Partner-Haushalt ohne Kind	150	232	136	212
Partner-Haushalt mit Kind	154	242	141	222
WiedereinsteigerIn	189	286	175	266
InländerIn	153	248	140	230
Staatsbürgerschaft Türkei	175	278	148	241
Staatsbürgerschaft ehem. Jugoslawien	145	239	128	211
Sonstige Staatsbürgerschaft	147	244	134	225
Burgenland	158	255	145	234
Kärnten	156	249	145	232
Niederösterreich	164	264	150	243
Oberösterreich	132	213	121	196
Salzburg	104	177	94	164
Steiermark	153	246	140	227
Tirol	121	183	110	169
Vorarlberg	144	217	133	201
Wien	183	294	165	269

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Zensierung der Geschäftsfalldauer mit 30.6.2015.

A.4. Detailliertere Ergebnisse zur Wirkung des Arbeitslosengeldes

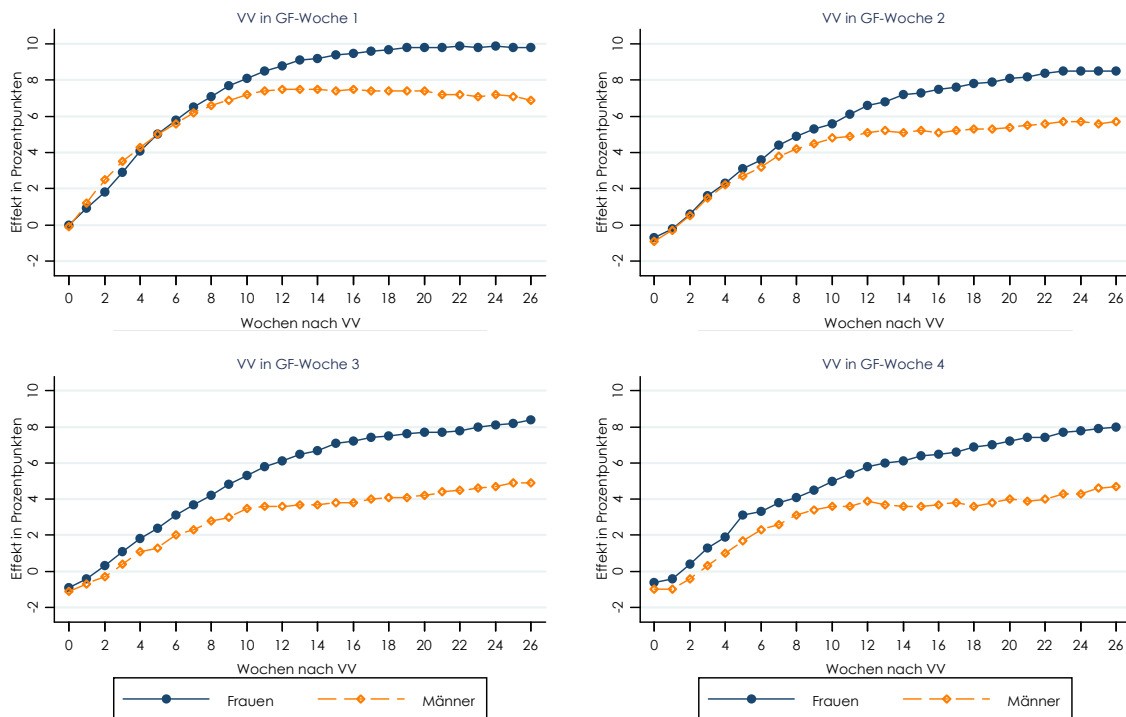
Übersicht 20: Effekt einer Verlängerung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruches von 39 auf 52 Wochen nach PartnerIn und Geschlecht

Population	Kontrollvariablen	Hazardrate	Netto- Bezugsdauer	Beschäftigung in- nert 26 Wochen	Erwerbsinaktivität innert 26 Wochen	Beschäftigung in- nert 41 Wochen	Erwerbsinaktivität in- nert 41 Wochen	Brutto- Monatslohn
Ohne PartnerIn	Nein	0,0015**	4,0869	-0,0059	-0,0098	-0,0094	-0,0075	14,656
	Ja	0,0015**	-1,5825	-0,0012	-0,0053	-0,0058	-0,0021	0,9845
Beobachtungen		28,947	31,248	31,248	31,248	31,248	31,248	15,500
Mit PartnerIn	Nein	-0,0048***	22,5504***	-0,016	-0,0049	-0,0131	-0,0179*	101,5864***
	Ja	-0,0046***	20,7636***	-0,0162	-0,0035	-0,0139	-0,0163	58,2501***
Beobachtungen		48,745	50,746	50,746	50,746	50,746	50,746	26,218
Männer ohne PartnerIn	Nein	0,0002	25,1654	-0,033	0,0088	-0,0222	0,0054	-4,4988
	Ja	0,0003	16,8121	-0,0238	0,0126	-0,0148	0,0096	-9,8533
Beobachtungen		13,138	14,703	14,703	14,703	14,703	14,703	6,880
Männer mit PartnerIn	Nein	-0,0038***	14,4501*	-0,0089	0,0027	-0,0022	-0,0054	79,6655**
	Ja	-0,0036***	12,8854	-0,0077	0,0028	-0,0003	-0,006	78,91***
Beobachtungen		25,740	27,159	27,159	27,159	27,159	27,159	14,367
Frauen ohne Partner	Nein	0,0032**	-14,4971	0,0182	-0,0263	0,0018	-0,0188	47,0306
	Ja	0,0032**	-18,6041	0,0186	-0,0202	0,0013	-0,0114	21,3574
Beobachtungen		15,310	16,545	16,545	16,545	16,545	16,545	8,620
Frauen mit Partner	Nein	-0,004*	31,7851***	-0,0302	-0,0125	-0,0317	-0,0298*	36,3226
	Ja	-0,0041*	30,7359***	-0,0304*	-0,0099	-0,0345*	-0,0257*	42,3631
Beobachtungen		22,433	23,587	23,587	23,587	23,587	23,587	11,851

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Kontrollvariablen: Zeitpunkt des Geschäftsfallzugangs (Monat, Jahr), personenbezogene Merkmale (Geschlecht, Bildungsniveau, Behinderungen, Familienstand, Nationalität, zuletzt ausgeübter Beruf), Tagesvolumina in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang (registrierte Arbeitslosigkeit, Schulung, ungeförderter unselbstständiger Beschäftigung, selbstständiger Beschäftigung, Pension, sonstige gesicherte erwerbsferne Position, ausschließliche geringfügige Beschäftigung), Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. unselbstständiger Beschäftigung in den letzten 2 bzw. 5 Jahren vor Geschäftsfallzugang, unselbstständige Beschäftigung zum Stichtag 3, 6, 12 bzw. 24 Monate vor Geschäftsfallzugang, Informationen zum letzten Beschäftigungsverhältnis vor dem Geschäftsfallzugang (zeitliche Distanz, Einkommen, Branche), regionale Merkmale: Bundesland, Regionstyp und Arbeitslosenquote des Arbeitsmarktes. Hazardrate: Beobachtungen bei 78 Wochen in Arbeitslosigkeit zensiert.

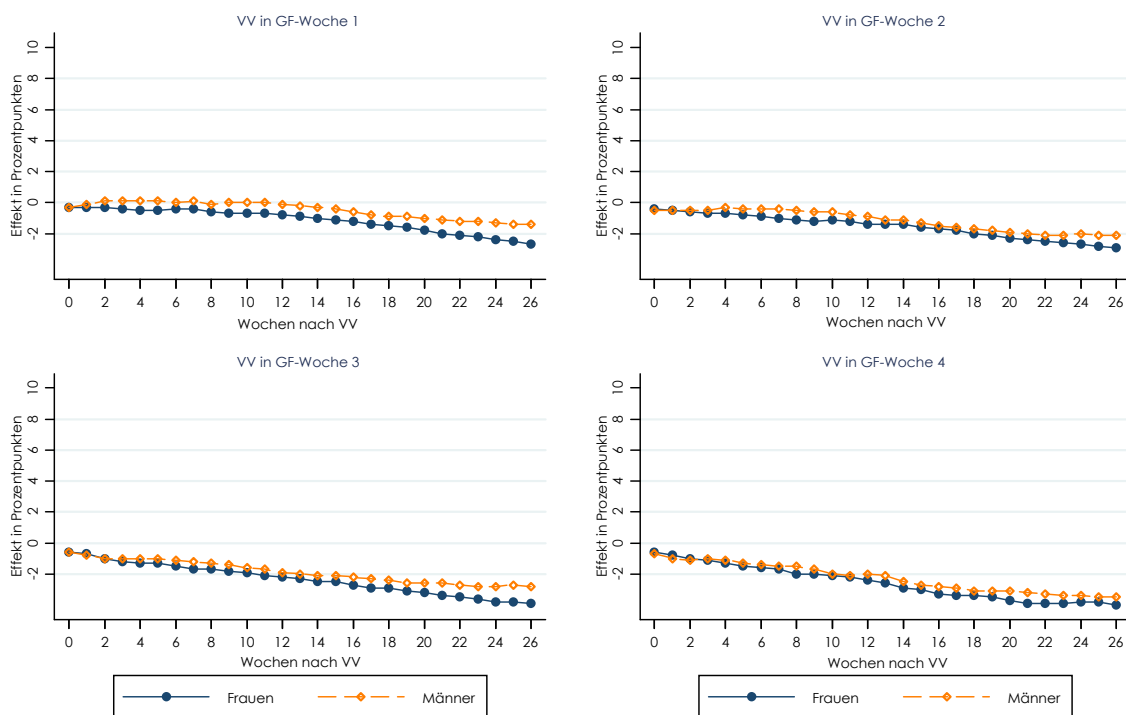
A.5. Detailergebnisse zur Wirkung eines Vermittlungsvorschlags

Abbildung 22: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung nach Geschlecht
 Vermittlungsvorschlag in den ersten 4 Geschäftsfallwochen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Wert entspricht Differenz (Effekt eines Vermittlungsvorschlags) in Prozentpunkten 26 Geschäftsfallwochen nach der (hypothetischen) Intervention.

Abbildung 23: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität nach Geschlecht
Vermittlungsvorschlag in den ersten 4 Geschäftsfallwochen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Wert entspricht Differenz (Effekt eines Vermittlungsvorschlags) in Prozentpunkten 26 Geschäftsfallwochen nach der (hypothetischen) Intervention.

Übersicht 21: Wirkung eines Vermittlungsvorschlags in der ersten Geschäftsfallwoche auf die verbleibende Geschäftsfalldauer und die Erwerbsintegration im ersten Jahr nach dem Vermittlungsvorschlag

	Treatment-Gruppe	Kontrollgruppe	Wirkung
	in Tagen		in Tagen (%)
Geschäftsfalldauer	202	235	-34*** (-14,4)
Unselbstständige Beschäftigung	165	136	29*** (21,4)
GF-Arbeitslosigkeit	153	173	-20*** (-11,6)
Selbstständige Beschäftigung	4	7	-3*** (-42,4)
Sonstige Arbeitslosigkeit	18	21	-3*** (-14,7)
Erwerbspension	1	3	-2*** (-59,2)
Sonstige gesicherte OLF	2	3	-1*** (-26,7)
Geringfügige Beschäftigung	3	3	0* (-3,8)
Sonstige Erwerbszustände	19	20	-1** (-2,7)

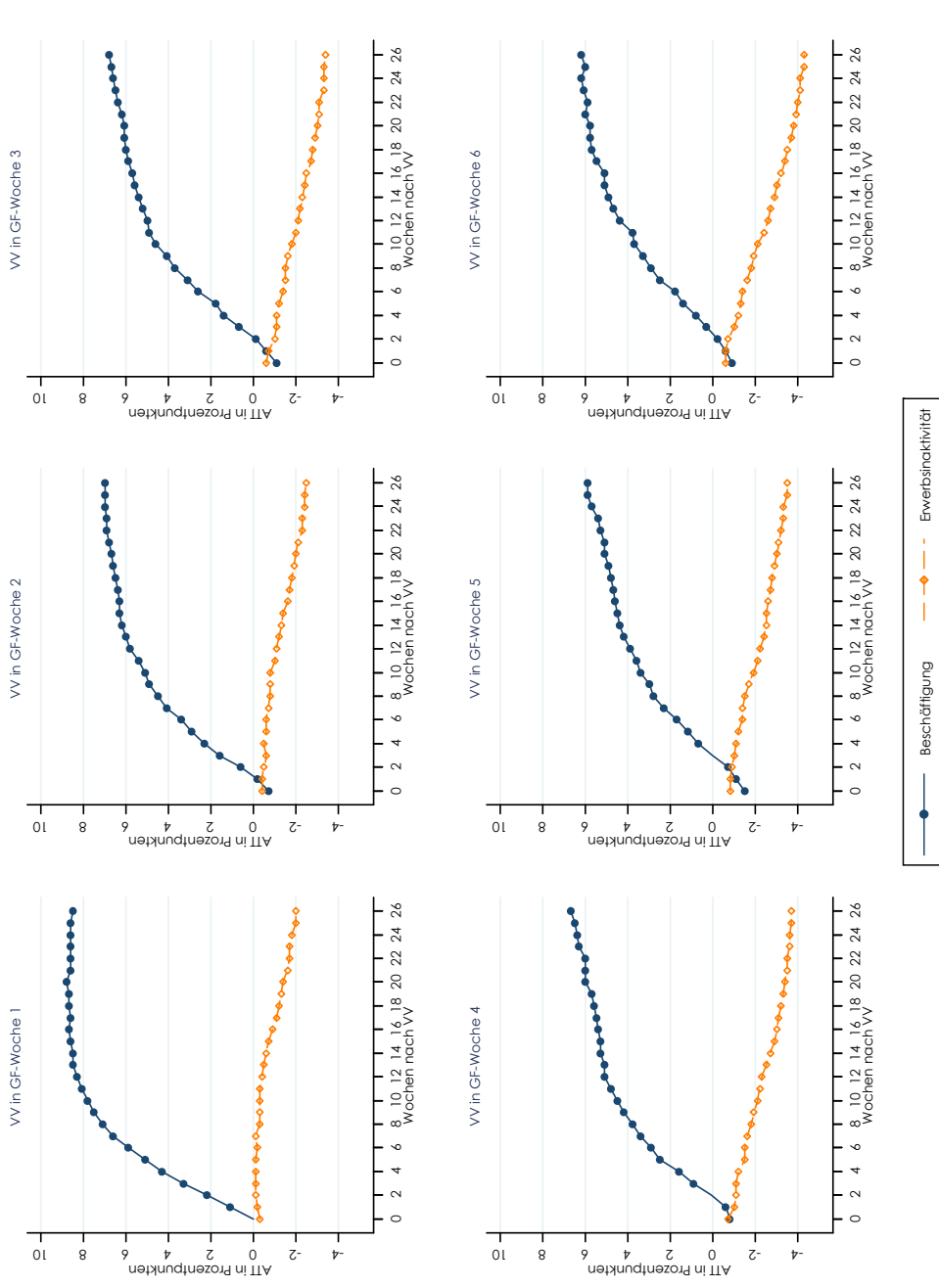
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatmentgruppe: Vermittlungsvorschlag in der 1. GF-Woche. Kontrollgruppe: Kein Vermittlungsvorschlag bis zum Ende der 1. GF-Woche. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Übersicht 22: Wirkung eines Vermittlungsvorschlags in der ersten Geschäftsfallwoche auf die Wahrscheinlichkeit, 12 bzw. 26 Wochen nach dem Vermittlungsvorschlag in (ungeförderter) unselbständiger Beschäftigung zu sein

	12 Wochen nach dem VV			26 Wochen nach dem VV		
	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)
<i>Unselbstständige Beschäftigung</i>						
VV in GF-Woche 1	34,3	24,7	9,6*** (38,9)	50,1	41,4	8,8*** (21,3)
VV in GF-Woche 2	30,0	23,2	6,8*** (29,3)	46,7	39,2	7,5*** (19,1)
VV in GF-Woche 3	29,0	23,2	5,8*** (25,0)	45,1	38,1	7,0*** (18,4)
VV in GF-Woche 4	28,1	22,3	5,8*** (26,0)	44,0	37,0	7,0*** (18,9)
<i>Ungeförderte unselbstständige Beschäftigung</i>						
VV in GF-Woche 1	33,1	23,9	9,2*** (38,5)	48,5	39,9	8,6*** (21,6)
VV in GF-Woche 2	28,6	22,4	6,2*** (27,7)	44,8	37,7	7,1*** (18,8)
VV in GF-Woche 3	27,6	22,4	5,2*** (23,2)	43,1	36,6	6,5*** (17,8)
VV in GF-Woche 4	26,6	21,4	5,3*** (24,8)	42,0	35,4	6,6*** (18,6)

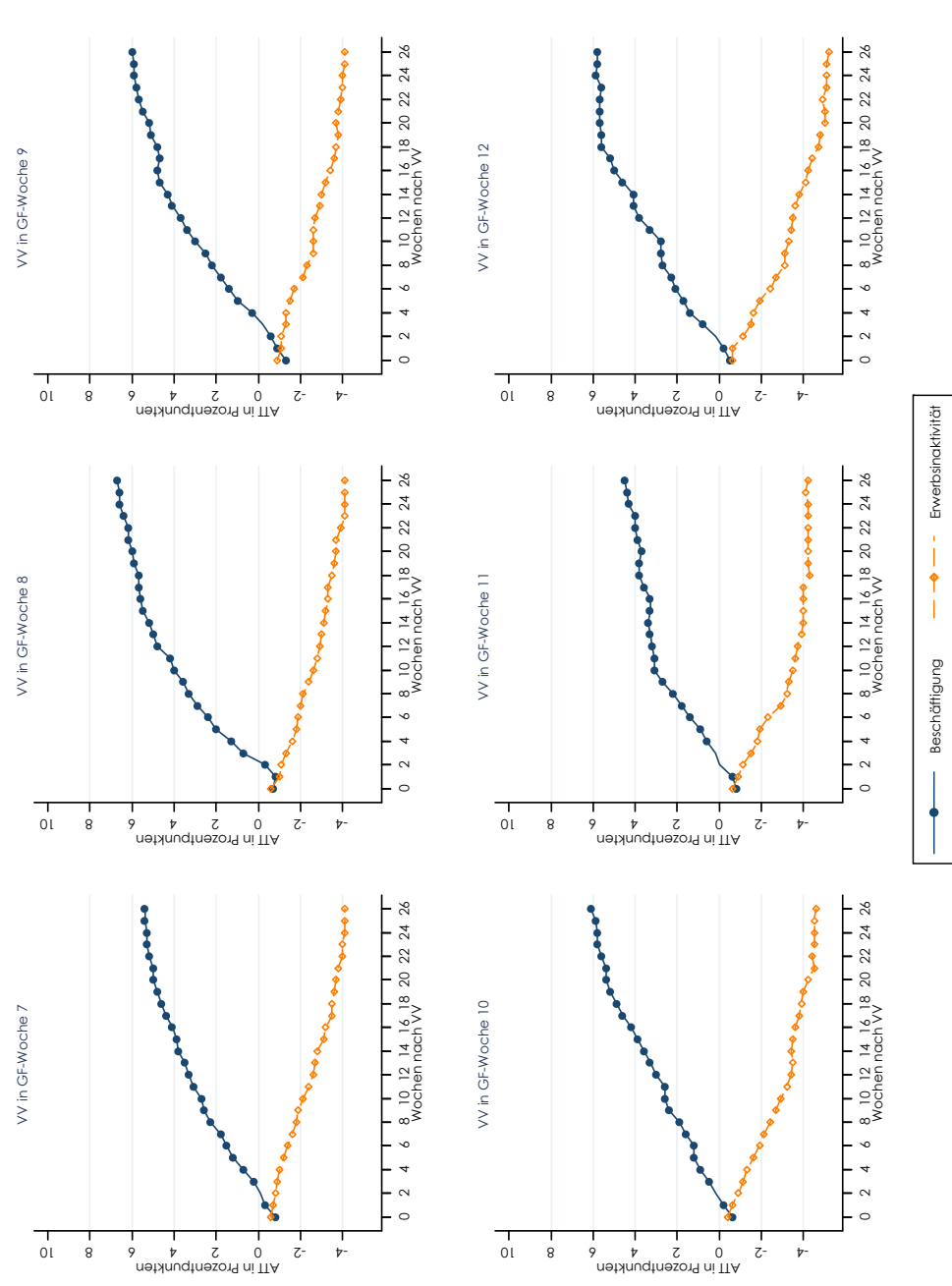
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatmentgruppe: Vermittlungsvorschlag in der jeweiligen GF-Woche. Kontrollgruppe: Kein Vermittlungsvorschlag bis zum Ende der jeweiligen GF-Woche. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Abbildung 24: Durchschnittlicher Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität
 Vermittlungsvorschlag in den ersten sechs Geschäftsfallwochen



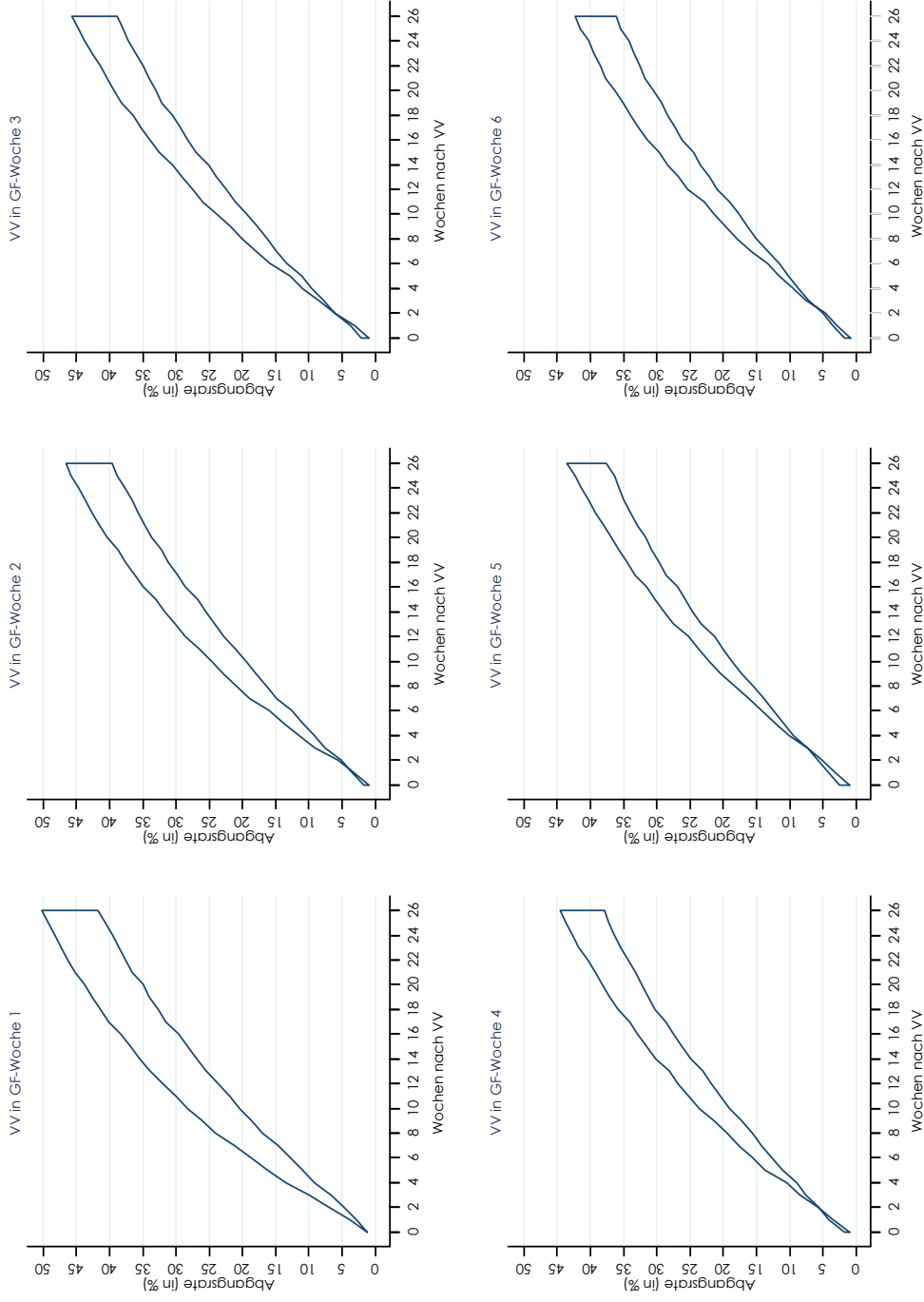
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Abbildung 25: Durchschnittlicher Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität
 Vermittlungsvorschlag in den Geschäftsfallwochen 7 bis 12



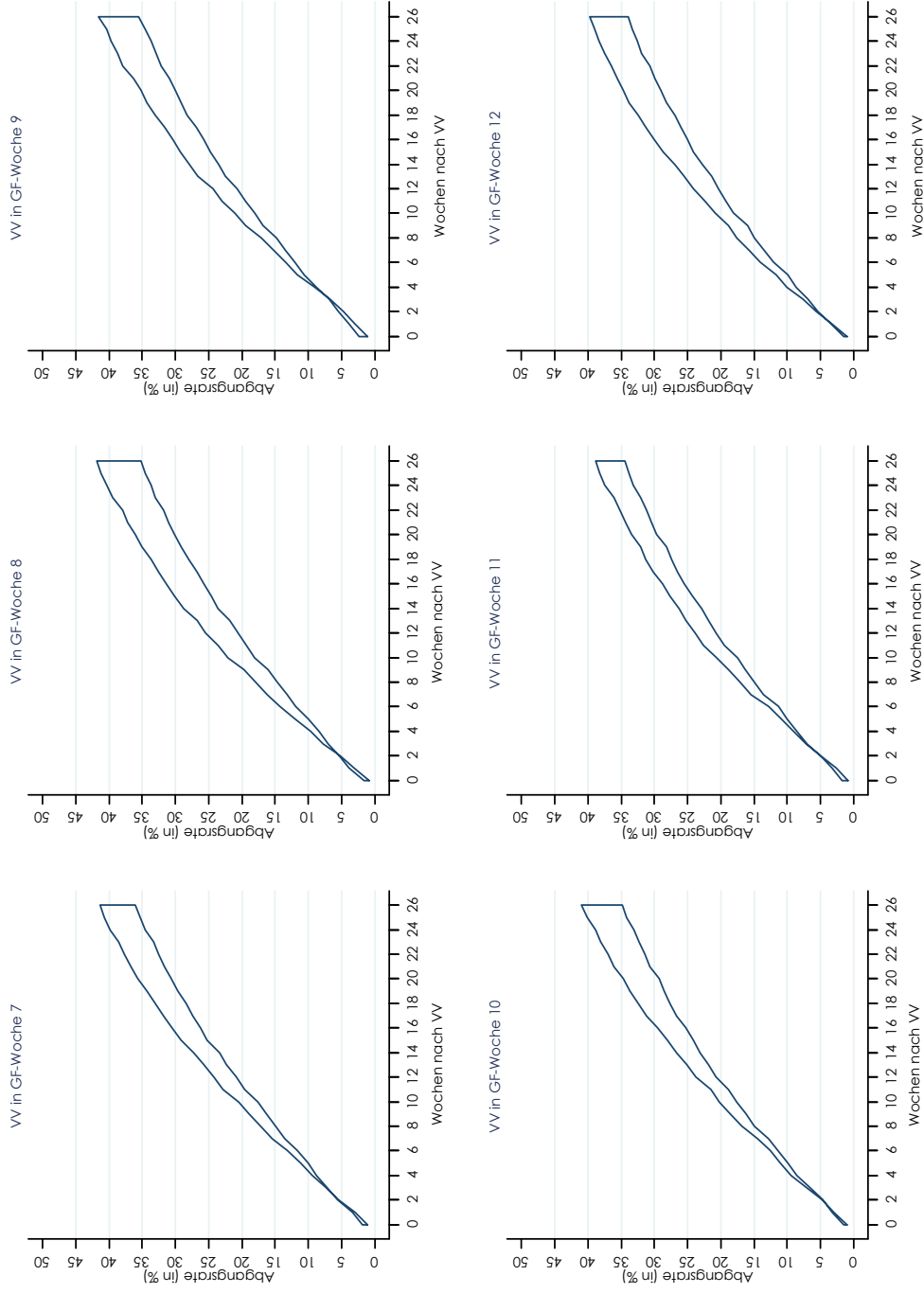
Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Abbildung 26: Abgangsrate in der Treatment- und Kontrollgruppe im Vergleich Vermittlungsvorschlag in den ersten 6 Geschäftsfallwochen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Abbildung 27: Abgangsrate in der Treatment- und Kontrollgruppe im Vergleich Vermittlungsvorschlag in den ersten Geschäftsfallwochen 7 bis 12



Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

A.6. Detailergebnisse zur Wirkung einer Maßnahmenzuweisung

Übersicht 23: Wirkung einer Maßnahmenzuweisung in der ersten Geschäftsfallwoche auf die Wahrscheinlichkeit, 12 bzw. 26 Wochen nach der Zuweisung in (ungeförderter) unselbständiger Beschäftigung zu sein

	12 Wochen nach Zuweisung			26 Wochen nach Zuweisung		
	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)
Informationsmaßnahme						
<i>Unselbstständige Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 1	22,6	25,3	-2,7*** (-10,7)	39,0	41,4	-2,4*** (-5,8)
Zuw. in GF-Woche 2	21,9	26,2	-4,3*** (-16,4)	37,5	40,8	-3,2*** (-7,8)
Zuw. in GF-Woche 3	22,0	25,0	-3,0*** (-12,0)	37,0	39,9	-2,9*** (-7,3)
Zuw. in GF-Woche 4	20,8	26,1	-5,3*** (-20,3)	36,1	40,2	-4,1*** (-10,2)
<i>Ungeförderte unselbstständige Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 1	21,5	24,4	-2,8*** (-11,5)	37,3	39,9	-2,6*** (-6,5)
Zuw. in GF-Woche 2	20,6	25,3	-4,7*** (-18,6)	36,0	39,4	-3,4*** (-8,6)
Zuw. in GF-Woche 3	20,8	24,0	-3,2*** (-13,3)	35,1	38,3	-3,2*** (-8,4)
Zuw. in GF-Woche 4	19,1	25,0	-6,0*** (-24,0)	34,0	38,7	-4,7*** (-12,1)
Beschäftigungsmaßnahme						
	12 Wochen nach Zuweisung			26 Wochen nach Zuweisung		
	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)	Treatment- gruppe (TG)	Kontroll- gruppe (KG)	Differenz zwi- schen TG und KG in Prozentpkt. (%)
<i>Unselbstständige Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 1	19,5	24,1	-4,6*** (-19,1)	34,7	39,6	-4,9*** (-12,4)
Zuw. in GF-Woche 2	20,2	25,6	-5,3*** (-20,7)	35,7	39,9	-4,2*** (-10,5)
Zuw. in GF-Woche 3	19,4	25,7	-6,3*** (-24,5)	34,5	39,8	-5,2*** (-13,1)
Zuw. in GF-Woche 4	20,0	25,7	-5,7*** (-22,2)	34,6	39,8	-5,2*** (-13,1)
<i>Ungeförderte unselbstständige Beschäftigung</i>						
Zuw. in GF-Woche 1	17,8	22,9	-5,1*** (-22,3)	32,2	37,6	-5,4*** (-14,4)
Zuw. in GF-Woche 2	18,7	24,4	-5,7*** (-23,4)	33,0	37,9	-4,9*** (-12,9)
Zuw. in GF-Woche 3	17,7	24,4	-6,7*** (-27,5)	31,8	37,8	-6,0*** (-15,9)
Zuw. in GF-Woche 4	18,5	24,5	-6,0*** (-24,5)	31,9	37,9	-6,0*** (-15,8)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Treatmentgruppe: Maßnahmenzuweisung in der jeweiligen GF-Woche. Kontrollgruppe: Keine Maßnahmenzuweisung bis zum Ende der jeweiligen GF-Woche. In Klammern: Wirkung in %, gemessen am Ergebnis der Kontrollgruppe. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

A.7. Detailergebnisse zur Wirkung einer Sanktion

Übersicht 24: Robustheitstest: Sanktionseffekt bei Nichtberücksichtigung der Beobachtung der betrachteten, sanktionierten Person

	Hauptvariante	Alternativvariante
<i>Abgang in Beschäftigung (Effekt in Prozentpunkten)</i>		
Nach 3 Monaten	-3,2** (1,5)	-4,4** (1,8)
Nach 6 Monaten	-3,4* (1,8)	-3,7* (2,2)
Nach 12 Monaten	-1,9 (1,9)	0,6 (2,3)
<i>Abgang in Erwerbsinaktivität (Effekt in Prozentpunkten)</i>		
Nach 3 Monaten	2,9** (1,4)	1,3 (1,6)
Nach 6 Monaten	2,9* (1,6)	1,1 (1,9)
Nach 12 Monaten	2,8 (1,8)	0,8 (2,2)
<i>Erwerbsintegration im Jahr nach der Sanktion (Effekt in Tagen)</i>		
Tage in ungeförderter USB	-4 (4)	-5 (5)
Tage in Arbeitslosigkeit	-6 (4)	-2 (5)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Erfasst sind alle Sanktionen bis 30.6.2015. Hauptvariante: Instrumentvariable mit Sanktionsrate in kontinuierlicher Form. Alternativvariante: Berechnung der Sanktionsrate ohne Berücksichtigung der Beobachtung der betrachteten, sanktionierten Person. Standardfehler in Klammern. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Kriterien für die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bei erstmaliger Inanspruchnahme)	16
Übersicht 2: Effekt einer Verlängerung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruches von 39 auf 52 Wochen	30
Übersicht 3: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Wahrscheinlichkeit innerhalb von 26, 41 und 78 Wochen aus einem Geschäftsfall in Beschäftigung abzugehen bzw. eine Beschäftigung aufzunehmen	31
Übersicht 4: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Dauer des Leistungsbezugs, der Beschäftigungslosigkeit und des Geschäftsfalls	32
Übersicht 5: Vermittlungsvorschläge nach Personengruppe	41
Übersicht 6: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 bzw. 26 Wochen nach dem VV	43
Übersicht 7: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf das Monatseinkommen in der nach einem Abgang aus der Arbeitslosigkeit aufgenommenen, unselbstständigen Beschäftigung	46
Übersicht 8: Häufigkeit von Maßnahmenzuweisungen im Laufe eines Geschäftsfalls und Art der ersten, zugewiesenen Maßnahme	50
Übersicht 9: Maßnahmenzuweisungen nach Personengruppe	52
Übersicht 10: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 bzw. 26 Wochen nach der Zuweisung	56
Übersicht 11: Wirkung einer Maßnahmenzuweisung in der zweiten Geschäftsfallwoche auf die verbleibende Geschäftsfalldauer und die Erwerbsintegration im ersten Jahr nach der Maßnahmenzuweisung (jeweils in Tagen)	58
Übersicht 12: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf das Monatseinkommen in der nach einem Abgang aus der Arbeitslosigkeit aufgenommenen, unselbstständigen Beschäftigung	60
Übersicht 13: Durchschnittlicher Effekt einer Sanktion auf die von einem häufigeren Sanktionseinsatz in der Region betroffenen Personen	68
Übersicht 14: Hierarchisierung von Erwerbszuständen	75
Übersicht 15: Auswahl der Grundgesamtheit	76
Übersicht 16: Ausgewählte Personenmerkmale der Grundgesamtheit	77
Übersicht 17: Geschäftsfallabgänge bis 30.6.2015 nach Abgangstatus	78
Übersicht 18: Zeitpunkt der Geschäftsfallabgänge	78
Übersicht 19: Durchschnittliche Brutto- und Netto-Geschäftsfalldauer	79
Übersicht 20: Effekt einer Verlängerung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruches von 39 auf 52 Wochen nach PartnerIn und Geschlecht	80

Übersicht 21: Wirkung eines Vermittlungsvorschlags in der ersten Geschäftsfallwoche auf die verbleibende Geschäftsfalldauer und die Erwerbsintegration im ersten Jahr nach dem Vermittlungsvorschlag	82
Übersicht 22: Wirkung eines Vermittlungsvorschlags in der ersten Geschäftsfallwoche auf die Wahrscheinlichkeit, 12 bzw. 26 Wochen nach dem Vermittlungsvorschlag in (ungeförderter) unselbständiger Beschäftigung zu sein	83
Übersicht 23: Wirkung einer Maßnahmenzuweisung in der ersten Geschäftsfallwoche auf die Wahrscheinlichkeit, 12 bzw. 26 Wochen nach der Zuweisung in (ungeförderter) unselbständiger Beschäftigung zu sein	88
Übersicht 24: Robustheitstest: Sanktionseffekt bei Nichtberücksichtigung der Beobachtung der betrachteten, sanktionierten Person	89

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bis zur 60. Woche, absolut	19
Abbildung 2: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart	20
Abbildung 3: Entwicklung der Hazardrate für Beendigungen von Geschäftsfällen bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit	21
Abbildung 4: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 39 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut	21
Abbildung 5: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 39 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart	22
Abbildung 6: Bestand und Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 52 zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut	22
Abbildung 7: Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer bis zur 60. Woche, absolut nach Abgangsart	23
Abbildung 8: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer, nach zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer und Abgangsart	24
Abbildung 9: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche in Arbeitslosigkeit bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer, nach ausgewählten Merkmalen	25
Abbildung 10: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen in Tagen	28
Abbildung 11: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen, nach Abgangsart	29

Abbildung 12: Effekt einer Verlängerung der Bezugsdauer von 39 auf 52 Wochen auf die Nettobezugsdauer von Lohnersatzleistungen und die Beschäftigungslosigkeitsdauer in Tagen	32
Abbildung 13: Entwicklung der Hazardrate bis zur 60. Woche bei 39 oder 52 Wochen zuerkannter Arbeitslosengeldbezugsdauer für die Dauer des Leistungsbezuges (netto) und der Beschäftigungslosigkeit	33
Abbildung 14: Zeitpunkt des ersten Vermittlungsvorschlags	40
Abbildung 15: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität	42
Abbildung 16: Abgangsrate in Beschäftigung im Vergleich zwischen Treatment- und Kontrollgruppe	44
Abbildung 17: Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf den Abgang in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität 12 Wochen nach dem VV	45
Abbildung 18: Zeitpunkt der ersten Zuweisung zu einer Informations- bzw. Bildungsmaßnahme	51
Abbildung 19: Durchschnittliche Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung	53
Abbildung 20: Durchschnittliche Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität	54
Abbildung 21: Wirkung der ersten Maßnahmenzuweisung 12 Wochen nach der Zuweisung	57
Abbildung 22: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung nach Geschlecht	81
Abbildung 23: Durchschnittliche Wirkung des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Erwerbsinaktivität nach Geschlecht	82
Abbildung 24: Durchschnittlicher Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität	84
Abbildung 25: Durchschnittlicher Effekt des ersten Vermittlungsvorschlags auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bzw. Erwerbsinaktivität	85
Abbildung 26: Abgangsrate in der Treatment- und Kontrollgruppe im Vergleich	86
Abbildung 27: Abgangsrate in der Treatment- und Kontrollgruppe im Vergleich	87